



**ANALISIS STRUKTUR KETERANGAN TERHADAP  
KEWENANGAN BERKAITAN DENGAN KEWAJIBAN BAKSAM (PPD)  
DALAM PROSES LEGISLASI MENURUT UU NO. 17 TAHUN 2004**

**SKRIPSI**

*Dijadikan Untuk Memenuhi Tugas dan Syarat-syarat  
Untuk Mendapat Gelar Sarjana Hukum (S. H.)  
Dalam Bidang Hukum Tata Negara*

**OLEH:**

**MAZULKARNAH**  
NIM. 1412300620

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA**

**FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)  
PADANGSIDIMPUAN  
2019**



**ANALISIS SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP  
KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)  
DALAM PROSES LEGISLASI MENURUT UU NO. 17 TAHUN 2014**

***SKRIPSI***

*Diajukan untuk Melengkapi Tugas dan Syarat-syarat  
Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Dalam Bidang Hukum Tata Negara*

**Oleh**

**NIA ZULKARNAIN**  
**NIM 1410300020**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA**

**FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)  
PADANGSIDIMPUAN**

**2019**



**ANALISIS SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP  
KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD)  
DALAM PROSES LEGISLASI MENURUT UU NO. 17 TAHUN 2014**

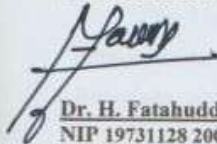
**SKRIPSI**

*Diajukan untuk Melengkapi Tugas dan Syarat-syarat  
Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Dalam Bidang Hukum Tata Negara*


**Oleh**

**NIA ZULKARNAIN**  
**NIM 1410300020**

**PEMBIMBING I**

  
**Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M. Ag**  
**NIP 19731128 200112 1 001**

**PEMBIMBING II**

  
**Dr. H. Zul Anwar Ajim Harahap, M. A**  
**NIP 19770506 200501 1 006**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA**

**FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)  
PADANGSIDIMPUAN**

**2019**

Hal : Skripsi  
Nama : NIA ZULKARNAIN

Padangsidempuan, 31 Januari 2019  
Kepada Yth:  
Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum  
IAIN Padangsidempuan  
Di  
Padangsidempuan

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

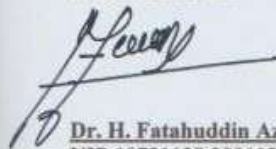
Setelah membaca, menelaah dan memberikan saran-saran perbaikan seperlunya terhadap skripsi a.n **Nia Zulkarnain** yang berjudul **Analisis Siyash Dusturiyah terhadap kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Proses Legislasi Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2014**. Maka kami berpendapat bahwa skripsi ini sudah dapat diterima untuk melengkapi tugas dan syarat-syarat mencapai gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam bidang Hukum Tata Negara pada Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan.

Seiring dengan hal di atas, maka saudari tersebut sudah dapat menjalani sidang munaqasah untuk mempertanggung jawabkan skripsinya ini.

Demikian kami sampaikan atas perhatian dan kerja sama dari bapak, kami ucapkan terimakasih.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

PEMBIMBING I



Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M. Ag  
NIP 19731128 200112 1 001

PEMBIMBING II



Dr. H. Zul Anwar Ajim Harahap, M.A  
NIP 19770506 200501 1 006



### SURAT PERNYATAAN MENYUSUN SKRIPSI SENDIRI

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Nia Zulkarnain  
NIM : 1410300020  
Fakultas/Prodi : Syariah dan Ilmu Hukum/Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan  
Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Dalam Proses Legislasi  
Menurut Undang-Undang No.17 Tahun 2014

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang saya serahkan ini adalah benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri. Sepengetahuan saya tidak terdapat karya atau pendapat yang ditulis atau yang diterbitkan orang lain dalam skripsi saya ini kecuali sebagai acuan atau kutipan dengan mengikuti tata penulisan karya ilmiah yang telah lazim.

Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi sebagaimana tercantum dalam pasal 19 ayat 4 Kode Etik Mahasiswa IAIN Padangsidempuan yaitu pencabutan gelar akademik dengan tidak hormat dan sanksi lainnya sesuai dengan norma dan ketentuan hukum yang berlaku.

Padangsidempuan, 21 Januari 2019  
Pembuat Pernyataan,



Nia Zulkarnain  
NIM.1410300020

## HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIK

Sebagai Civitas Akademika Institut Agama Islam Negri Padangsidempuan. Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Nia Zulkarnain  
NIM : 1410300020  
Fakultas/ Jurusan : Syariah dan Ilmu Hukum/Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Proses Legislasi Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2014.

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Institut Agama Islam Negri Padangsidempuan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif (*Non-Exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul: Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Proses Legislasi Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2014.

Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif (*Non-Exclusive Royalty-Free Right*) Institut Agama Islam Negri Padangsidempuan berhak menyimpan, mengalihkan, media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai peneliti dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Padangsidempuan

Pada tanggal : 21 Januari 2019

Yang menyatakan,

  
**NIA ZULKARNAIN**  
**NIM: 1410300020**




KEMENTERIAN AGAMA  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PADANGSIDIMPUAN  
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM

Jalan T. Rizal Nurdin Km. 4, 5 Sihitang. 22733  
Telepon (0634) 22080 Faksimile (0634) 24022

DEWAN PENGUJI  
SIDANG MUNAQASYAH SKRIPSI

NAMA : NIA ZULKARNAIN  
NIM : 14 10300020  
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP  
KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH  
(DPD) DALAM PROSES LEGISLASI MENURUT  
UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014


Ketua

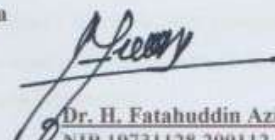
  
Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag  
NIP 19731128 200112 1 001

Sekretaris

  
Ahmatulijar, M.Ag  
NIP 19680202 200003 1 005

Anggota

  
Dr. Syafril Gunawan M.Ag  
NIP 19591109 19703 1 003

  
Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag  
NIP 19731128 200112 1 001

  
Ahmatulijar, M.Ag  
NIP 19680202 200003 1 005

  
Hasiah M.Ag  
NIP: 19780323 200801 2 016

Pelaksana Sidang Munaqasyah:

Di : Padangsidempuan  
Hari/Tanggal : Kamis, 21 Februari 2019  
Pukul : 08.00 WIB s/d 12.30 WIB.  
Hasil/Nilai : 80 (A)  
Indeks Prestasi kumulatif (IPK) : 3,50  
Predikat : (Dengan Pujian)



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK  
INDONESIA INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI  
PADANGSIDIMPUAN**

**FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM**

Jalan T. Rizal Nurdin Km 4,5 Sihitang, Padangsidimpuan 22733  
Telephon 0634-22080 Fax 0634-24022

**PENGESAHAN**

Nomor: 283 /In. 14/D./PP.009/03/2019

Judul Skripsi : Analisis *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Kewenangan  
Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Proses  
Legislasi Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2014

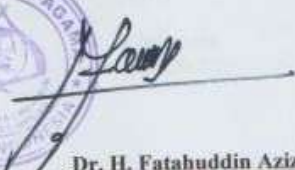
Ditulis Oleh : Nia Zukarnain

Nim : 1410300020

Telah dapat diterima untuk memenuhi salah satu tugas  
dan syarat- syarat dalam memperoleh gelar  
Sarjana Hukum (S.H.)

Padangsidimpuan, 13 Maret 2019  
Dekan,



  
**Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M. Ag**  
NIP. 19731128 200112 1 001



## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Untaian tahmid dan tasyakur ke hadirat Allah SWT. Yang telah menganugraahkan ilmu dan kesempatan kepada peneliti. Shalawat dan salam semoga tetap tercurahkan kepada Rasulullah SAW. Sebagai pembawa rahmat baik seluruh alam. Semoga kita mendapatkan syafaatnya di *yaumul akhir* nanti.

Skripsi yang berjudul “Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Proses Legislasi Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2014”, Dapat diselesaikan meskipun sangat sederhana dan masih jauh dari kesempurnaan. Hal ini disebabkan keterbatasan dan dangkalnya pengetahuan serta kemampuan peneliti.

Namun berkat do'a bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Skiripsi ini dapat diselesaikan. Oleh sebab itu, pada kesempatan ini peneliti mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Ibrahim Siregar, MCL, selaku Rektor IAIN Padangsidempuan, Dr. Muhammad Darwis Dasopang, M.Ag, sebagai Wakil Rektor bidang Akademik dan Pengembangan Lembaga, Dr. Anhar, M.A, sebagai Wakil Rektor bidang Administrasi Umum Perencanaan dan Keuangan, Dr. H. Sumper Mulia Harahap, M.A, sebagai Wakil Rektor bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama.
2. Bapak Dr. H. Fatahuddin Azis siregar, M.Ag, selaku Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum. Ibu Dra. Asnah, M.A selaku Wakil Dekan Bidang Administrasi Umum Perencanaan dan Keuangan, Bapak Dr.

Muhammad Arsad Nasution, M.Ag selaku Wakil Dekan bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama.

3. Ibu Dermina Dalimunthe, M.H Selaku Ketua Prodi Hukum Tata Negara.
4. Bapak Dr.H Fatahuddin Azis siregar, M. Ag selaku Pembimbing I dan Bapak Dr.H. Zul Anwar Ajim Harahap, M.A selaku Pembimbing II, yang telah menyediakan waktunya untuk memberikan arahan, bimbingan kepada peneliti dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Bapak Dr.H. Zul Anwar Ajim Harahap, M. A selaku penasehat akademik yang telah memberikan nasehat kepada saya mulai semester 1 sampai terselesainya skripsi ini.
6. Bapak/Ibu Dosen Serta Civitas Akademika IAIN Padangsidempuan yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan dan bantuan selama mengikuti perkuliahan.
7. Bapak Yusri, M.A selaku Kepala perspustakaan serta pegawai perpustakaan yang telah memberikan kesempatan dan fasilitas bagi peneliti untuk memperoleh buku-buku selama proses perkuliahan dan penyelesaian skripsi ini.
8. Teristimewa kepada Ayah (Zulkarnain) dan Ibunda (Rosmini Hasibuan) yang telah mendidik peneliti dengan penuh kasih sayang, Bustanu; Arifin dan Lufti Arif Ariadi (abang) dan Rizka Zaimaniari (Kakak) Dan Rahmi Ramadhani, Afrida Rianisani dan Ikhasan Ma'ruf (adik), serta keluarga besar yang telah memberikan bantuan berupa materil dan moril kepada peneliti.
9. Sahabat-Sahabat Saya Rian Syahputra Koto, Ainun Mardiah, Abdi Novia, Desi dan Citra, Ali Husin Pulungan, dan Sahabat-Sahabat Seperjuangan Hukum Tata Negara I (HTN I). yang telah memberikan motivasi kepada saya sehingga saya selalu semangat dalam mengerjakan skripsi tersebut.
10. Abang Tukang *Foto Copy* dan Semua pihak yang langsung maupun tidak langsung turut yang membantu saya dalam menyelesaikan skripsi ini

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan balasan yang lebih baik atas amal kebaikan yang telah diberikan kepada peneliti. Sungguh telah sangat berarti pelajaran dan pengalaman yang peneliti temukan dalam proses perkuliahan dan penyusunan skripsi ini hingga menuju tahap ujian akhir

Akhirnya peneliti menyadari bahwa tulisan ini masih jauh dari sempurna, untuk itu saran dan kritikan yang sifatnya membangun sangat peneliti butuhkan demi kesempurnaan tulisan ini.

Padangsidempuan, 21 Februari

2019

Peneliti,

**NIA ZULKARNAIN**  
**NIM:1410300020**

## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

### 1. Konsonan

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf dalam translit era ini sebagian dilambangkan dengan huruf, sebagian dilambangkan dengan tanda dan sebagian lain dilambangkan dengan huruf dan tanda sekaligus. Berikut ini daftar huruf Arab dan transliterasinya dengan huruf latin:

Huruf Arab	Nama Huruf Latin	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	ša	š	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ḥa	ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	Kadan ha
د	Dal	D	De
ذ	žal	ž	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan ya
ص	šad	š	Es (dengan titik di bawah)
ض	ḍad	ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	ṭa	ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	žā	ž	Zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘	Komaterbalik di atas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef



ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	.. ' ..	Apostrof

## 2. Vokal

Vokal bahasa Arab seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

- a. Vokal Tunggal adalah vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
— /	Fathah	A	A
— /	Kasrah	I	I
— ؤ	Dommah	U	U

- b. Vokal Rangkap adalah vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf.

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan	Nama
.....يْ	<i>Fathah</i> dan ya	Ai	a dan i
.....ؤْ	<i>Fathah</i> dan wau	Au	a dan u

- c. *Maddah* adalah vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda.

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
.....اْ .....ى	<i>Fathah</i> dan alif fatauy	$\bar{a}$	a

	a		dangarisatas
ى...	<i>Kasrah</i> danya	ī	i dangaris di bawah
و...	<i>Dommah</i> danwau	ū	u dan garis di atas

### 3. Ta Marbutah

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua:

- Ta marbutah hidup, yaitu Ta marbutah yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah*, dan *dommah*, transliterasinya adalah /t/.
- Ta marbutah mati, yaitu Ta marbutah yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah /h/.

Kalau pada suatu kata yang akhir katanya ta marbutah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta marbutah itu ditransliterasikan dengan ha (h).

### 4. Syaddah (*Tasydid*)

*Syaddah* atau *tasydid* yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tanda syaddah atau tanda tasydid. Dalam transliterasi ini tanda syaddah tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

### 5. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu:

ال . Namun dalam tulisan transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiah dengan kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariah.

- a. Kata sandang yang diikuti huruf syamsiah adalah kata sandang yang diikuti oleh huruf syamsiah ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung diikuti kata sandang itu.
- b. Kata sandang yang diikuti huruf qamariah adalah kata sandang yang diikuti oleh huruf qamariah ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan didepan dan sesuai dengan bunyinya.

c. ***Hamzah***

Dinyatakan didepan Daftar Transliterasi Arab-Latin bahwa *hamzah* ditransliterasikan dengan apostrof. Namun, itu hanya terletak di tengah dan diakhir kata. Bila *hamzah* itu diletakkan diawal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab berupa *alif*.

d. **Penulisan Kata**

Pada dasarnya setiap kata, baik *fi'il*, *isim*, maupun *huruf*, ditulis terpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab yang sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat yang dihilangkan maka dalam translit era sini penulisan kata tersebut bisa dilakukan dengan dua cara: bisa dipisah perkata dan bisa pula dirangkaikan.

#### e. **Huruf Kapital**

Meskipun dalam sistem kata sandang yang diikuti huruf tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam translit era sini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti apa yang berlaku dalam EYD, diantaranya huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri dan permulaan kalimat. Bila nama diri itu dilalui oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya.

Penggunaan huruf awal kapital untuk Allah hanya berlaku dalam tulisan Arabnya memang lengkap demikian dan kalau penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harakat yang dihilangkan, huruf kapital tidak dipergunakan.

### **9. Tajwid**

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman translit era sini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan ilmu tajwid. Karena itu keredmian pedoman translit era sini perlu disertai dengan pedoman tajwid.

Sumber: Tim Puslitbang Lektur Keagamaan. *Pedoman Transliterasi Arab-Latin, Cetakan Kelima*, Jakarta: Proyek Pengkajian dan Pengembangan Lektur Pendidikan Agama, 2003.



Judul : Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Proses Legislasi Menurut UU Nomor 17 Tahun 2014  
Penulis/Nim : Nia Zulkarnain / 1410300020  
Program Studi : Hukum Tata Negara

### ABSTRAK

Skripsi ini berjudul “ Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Proses Legislasi Menurut UU Nomor 17 Tahun 2014”. Pembahasan skripsi ini dilatarbelakangi oleh adanya bertolak belakang dari kewenangan dan fungsi DPD RI. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Legislasi DPD Menurut UUD RI 1945 dan UU No.17 Tahun 2014 dan untuk mengetahui Bagaimana Analisis siyasah Dusturiyah terhadap kewenangan DPD dalam proses legislasi berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014. Penelitian ini merupakan penelitian pustaka (*library research*), yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan cara membaca, mengkaji dan mengutip data yang berkaitan kewenangan DPD dalam proses legislasi perspektif siyasah Dusturiyah.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Pada dasarnya keberadaan DPD melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilatarbelakangi akan adanya 2 (dua) faktor yaitu demokratisasi dan upaya mengakomodasi daerah dalam pengambilan kebijakan nasional, secara teoritis keberadaan DPD dimasukkan untuk menerapkan prinsip Cheks and balances antar lembaga Negara. Namun, berdasarkan hasil amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang melahirkan UU No. 17 Tahun 2014 tersebut kewenangan DPD dalam melaksanakan kewenangannya masih belum memadai, sehingga keinginan untuk menerapkan prinsip Cheks and balances antar lembaga Negara masih belum dapat terwujud.

Pandangan Siyasah Dusturiyah kewenangan dari DPD ini hampir sama dengan lembaga *Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi* sebagai lembaga legislatif dalam ketatanegaraan Islam, perbedaannya Terletak pada kewenangannya dimana *Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi* lebih luas kekuasaannya dibandingkan dengan DPD sebagai lembaga legislatif, dimana DPD kewenangannya hanya ikut dalam merancang dan membahas UU tertentu dan tidak diikuti sertakan dalam memutuskan UU tersebut.

## DAFTAR ISI

Halaman Judul

Halaman Persetujuan

Halaman Pengesahan

Surat Pernyataan Menyusun Skripsi Sendiri

Berita Acara Ujian Munaqasyah

Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi Tugas Akhir Untuk

Kepentingan Akademik

ABSTRAK

KATA PENGANTAR

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR ISI

**BAB I PENDAHULUAN..... 1**

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	4
C. Tujuan Penelitian .....	4
D. Kegunaan Penelitian .....	5
E. Kajian Terdahulu .....	5
F. Batasan Masalah .....	7
G. Metode Penelitian .....	8
H. Sistematika Pembahasan .....	10

**BAB II LEMBAGA PERWAKILAN DALAM ISLAM ..... 12**

A. Konsep dan Sejarah Sistem Pemerintahan Islam.....	12
1. <i>Imamah</i> .....	12
2. <i>Khilafah</i> .....	13

B. Sejarah <i>Ahlu al-halli wa al-‘Aqdi</i> .....	16
C. Tugas <i>Ahlu al-halli wa al-‘Aqdi</i> .....	22
D. Wewenang <i>Ahlu al-halli wa al-‘Aqdi</i> .....	24
G. Kedudukan Lembaga Dalam Pemerintahan Islam .....	28

### **BAB III SEJARAH LAHIRNYA LEGISLASI DAN**

<b>DPD DI INDONESIA .....</b>	<b>31</b>
A. Asa dan Teori Legislasi .....	31
B. Proses Legislasi di Indonesia .....	39
1. Pengusulan RUU .....	39
2. Prosedur Pengusulan .....	43
3. Tingkat Pembahasan dan Persetujuan .....	45
C. Sejarah DPD di Indonesia .....	48

### **BAB IV HASIL PENELITIAN.....55**

A. Kewenangan Legislasi DPD Menurut UUD 1945 dan UU NO. 17 Tahun 2014 .....	55
B. Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan DPD Menurut UUD RI 1945 dan UU Nomor 17 Tahun 2014 .....	72

### **BAB V PENUTUPAN.....85**

A. Kesimpulan .....	85
B. Saran .....	87

### **DAFTAR PUSTAKA**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Ide reformasi yang mulai direncanakan sejak tahun 1998 telah menghasilkan suatu perubahan yang sangat fundamental pada sistem ketatanegaraan Indonesia dimana perubahan tersebut dilakukan dengan diamandemennya Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dilakukan sebanyak empat kali. Amandemen UUD 1945 yang pertama dilakukan melalui sidang umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 1999. Sementara untuk amandemen UUD 1945 yang kedua, ketiga dan yang keempat dilakukan melalui sidang tahunan MPR, yang dilakukan secara berurutan pada tahun 2000, 2001 dan 2002. Hasil amandemen ke 3 (tiga) UUD 1945 telah mendudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga legislatif.<sup>1</sup>

DPD bersanding dengan lembaga Dewan Perwakilan rakyat (DPR) dalam komposisi keanggotaan MPR. *Montesquieu* sendiri berpendapat bahwa badan perwakilan rakyat atau lembaga legislatif harus dijalankan oleh badan yang terdiri atas kaum bangsawan dan orang-orang yang dipilih untuk mewakili rakyat, yang masing-masing memiliki majelis dan pertimbangan mereka sendiri-sendiri, juga pandangan dan kepentingan sendiri-sendiri. Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa badan perwakilan seharusnya tidak hanya dijalankan oleh satu badan saja

---

<sup>1</sup>Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara pasca amandemen konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013). Hal. 123.



tetapi dimungkinkan untuk lebih, demi mengakomodir seluruh kebutuhan rakyat. Dibentuknya lembaga DPD sejalan dengan semangat untuk mengakomodasi keterlibatan daerah dalam pengambilan kebijakan nasional dan juga sesuai dengan prinsip *check and balances* yang ingin di terapkan oleh pemerintah pada waktu itu.

DPD sebagai lembaga legislatif juga diikutkan dalam proses pembentukan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan daerah sebagaimana ketentuan Pasal 22D Undang-Uundang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menetapkan bahwa:

1. Pasal 22D Ayat (1) UUD NRI 1945 : “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah ”.<sup>2</sup>
2. Pasal 22D Ayat (2) UUD NRI 1945 : “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-

---

<sup>2</sup>*Ibid.*, Hal. 129.

undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

Rumusan Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD NRI 1945 diatas jelas membatasi kewenangan DPD dalam hal pembentukan Undang-Undang, DPD sebagai wakil daerah di tingkat pusat sudah selayaknya diberikan kewenangan penuh dalam pembentukan Undang-Undang yaitu, seharusnya dalam Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) Pasal 22D UUD NRI 1945 tersebut kewenangan DPD bukan hanya sebatas ataupun hanya sampai pada tahap pembahasan. Namun, semestinya DPD diberikan kewenangan hingga sampai pada tahap persetujuan/penetapan suatu undang-undang, agar benar apa yang menjadi kebutuhan ataupun kepentingan daerah dapat diakomodir oleh DPD secara maksimal ataupun optimal dalam pengambilan kebijakan nasional.

Tentunya hal tersebut bertujuan untuk menghindari ketimpangan dalam pengambilan kebijakan nasional namun hal tersebut diharapkan dapat mewujudkan kesetaraan dalam pembangunan nasional.<sup>3</sup> Pada dasarnya maksud pembentukan DPD sebagai wakil daerah adalah untuk mengakomodir kepentingan dan kebutuhan daerah serta mewujudkan prinsip *check and balances* antar lembaga legislatif dalam pengambilan kebijakan nasional dalam hal ini yaitu antara DPD dan DPR, hal tersebut dilakukan untuk memberikan rasa kepercayaan rakyat daerah kepada pemerintah pusat, sehingga memperkuat hubungan pusat

---

<sup>3</sup>Kaka Alfian Nasution, *Buku Lengkap Lembaga-Lembaga Negara*, (Jokjakarta: Saufa, 2014). Hal. 107.

dan daerah serta menjaga keutuhan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketertarikan penulis untuk mengkaji permasalahan tersebut, dideskripsikan dalam sebuah karya ilmiah skripsi dalam judul **“ANALISIS SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM PROSES LEGISLASI MENURUT UU NO. 17 TAHUN 2014”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Legislasi DPD Menurut UUD RI 1945 dan UU No.17 Tahun 2014?
2. Bagaimana Analisis siyasah dusturiyah terhadap kewenangan DPD dalam proses legislasi berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mengetahui bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Legislasi DPD Menurut UUD RI 1945 dan UU No.17 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap Kewenangan DPD dalam proses Legislasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian yang peneliti kaji ini diharapkan dapat memberikan kegunaan antarlain sebagai berikut:

1. Kegunaan Akademik (*academic value*)
  - a. Diharapkan penulisan skripsi tentang Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Proses Legislasi Menurut UU No. 17 Tahun 2014 ini dapat dijadikan sebagai salah satu syarat guna untuk memperoleh gelar sarjana Syariah di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Padangsidimpuan.
  - b. Kegunaan lain dari penulisan skripsi ini
2. Secara teoritis, yaitu berguna sebagai sumbangan pemikiran dalam upaya pemahaman yang mapan terhadap pemerintah dalam melakukan kewenangan legislasi sebagai fungsi DPD yang mewakili aspirasi daerah.
3. Kegunaan praktis, Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan kebijakan pemerintah dalam melakukan kewenangan legislasi sebagai fungsi DPD yang mewakili aspirasi daerah.

#### **E. Kajian Terdahulu**

Kajian Terdahulu adalah deskripsi ringkas atau penelitian yang sudah pernah dilakukan di seputar masalah yang akan diteliti sehingga terlihat jelas bahwa kajian yang akan dilakukan ini tidak ada pengulangan atau duplikasi dari kajian atau penelitian tersebut. Kajian terdahulu ini dilakukan untuk memaparkan

beberapa penelitian terdahulu yang memiliki obyek kajian yang sama yakni membahas perihal permasalahan mengenai Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI). Hal ini dilakukan agar menghindari asumsi plagiasi. Penelitian terdahulu yang juga membahas DPD antara lain:

1. Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) Tinjauan Siyasah Dusturiyah (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No 79/PUU-XII/2014). Skripsi ini ditulis oleh Putri Maghfiroh dari Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. Dalam skripsi ini penulis menjelaskan tentang Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No 79/PUU-XII/2014, sedangkan di skripsi yang saya tulis lebih fokus kepada Analisis siyasah dusturiyah terhadap kewenangan DPD RI dalam proses legislasi berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014.
2. Kedudukan DPD RI Dalam Proses Legislasi Prespektif Prinsip Keadilan dan Prinsip Persamaan Dalam Al-Qur'an. Skripsi ini ditulis oleh Siti Amiati dari Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Dalam skripsi ini menjelaskan tentang kedudukan DPD dalam proses legislasi dilihat berdasarkan prespektif prinsip keadilan dan persamaan dalam Al-Qur'an, sedangkan di skripsi yang saya

tulis lebih fokus kepada Analisis siyasah dusturiyah terhadap kewenangan DPD RI dalam proses legislasi berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014.

3. Kedudukan DPD RI dalam Sistem Tata Negara Perspektif Siyasah”.

Skripsi ini ditulis oleh Siti Khadijah dari Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum di Institut Agama Islam Negri (IAIN) Padangsidimpuan. Dalam skripsi ini menjelaskan tentang kedudukan DPD dalam sistem pemerintahan perspektif Siyasah (komparasi hukum nasional dan hukum islam), sedangkan di skripsi yang saya tulis lebih fokus kepada Analisis siyasah dusturiyah terhadap kewenangan DPD RI dalam proses legislasi berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014.

#### **F. Identifikasi Dan Batasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang akan timbul diantaranya:

- a. Kewenangan lembaga negara DPD RI sebagai lembaga legislatif.
- b. Pembatasan oleh Undang-Undang terhadap ruang gerak DPD dalam bidang legislasi.
- c. Kewenangan lembaga negara menurut Fiqh Siyasah Dusturiyah.

Maka dari itu dalam Penelitian ini hanya dibatasi pada pembatasan oleh UU terhadap ruang gerak DPD RI dalam bidang legislasi, kemudian kewenangan DPD RI ditinjau berdasarkan Fiqh Siyasah Dusturiyah. Adapun hal lainnya yang



berkenaan dengan DPD RI diluar pokok pembahasan. Maka hal tersebut tidak termasuk dalam fokus kajian penelitian ini.

## **G. Metode Penelitian**

Untuk mendapatkan suatu penelitian yang disusun secara terencana dan sistematis, maka yang diuraikan sebagai berikut:

### **1. Jenis Penelitian**

Dilihat dari jenisnya penelitian ini termasuk penelitian pustaka ( *libray reseach*) yaitu serangkaian penelitian yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka atau penelitian yang objek penelitiannya digali melalui beragam informasi kepustakaan (buku, insoklopedia, jurnal ilmiah, Koran, majalah dan dokumen).<sup>4</sup>

### **2. Sumber Data**

- a. Sumber data primer yaitu bahan hukum yang digunakan adalah literatur atau data-data yang langsung dikumpulkan atau diperoleh dari sumber pertamanya,<sup>5</sup> yang berkaitan dengan masalah tersebut sebagai acuan pokok dalam penelitian ini adalah Fikih Siyasah, Fikih Politik Islam, Ahkam as-Sulthaniyah.
- b. Sumber data sekunder merupakan sumber data yang diperoleh melalui pihak lain yang menulis tentang DPD atau *ahl- hall wa al-aqd* tetapi

---

<sup>4</sup> Nana Syaodih, *Metode Penelitian Pendidikan*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2009). Hal. 52.

<sup>5</sup> Surnadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995). Hal. 84.

yang mendukung pembahasan ini.<sup>6</sup> Selain dari sumber data sekunder juga menggunakan al-Qur'an dan Hadits.

- c. Sumber data tersier merupakan data yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap sumber data primer dan sumber data sekunder seperti kamus-kamus dan ensiklopedia.<sup>7</sup>

### 3. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.

Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) beranjak dari pandangan-pandangan di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/ doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/ doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.

---

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2005). Hal. 155.

<sup>7</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008). Hal. 32.

#### 4. Teknik Pengumpulan dan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum sesuai dengan pendekatan yang dilakukan. Peneliti mencari dan menggali bahan-bahan pustaka yang searah dengan objek pembahasan sehingga dilakukan pemeriksaan bahan hukum, mengklarifikasi, menguji, menganalisis bahan-bahan hukum tersebut baik primer maupun sekunder secara normatif dan yuridis formil dengan alasan-alasan penulis untuk saling dibandingkan dalam rangka mendapatkan suatu kesimpulan.<sup>8</sup>

#### H. Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan memahami pembahasan dalam penelitian ini maka penulis membagi pembahasan dalam penelitian ini kedalam beberapa bagian, sebagai berikut:

Bab I merupakan bab yang memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, batasan-batasan istilah, dan sistematika pembahasan.

Bab II merupakan bab yang memuat tentang landasan teori mengenai kedudukan DPD menurut sistem pemerintahan Islam: Konsep dan sejarah sistem pemerintahan islam, kedudukan lembaga pemerintahan Islam, Tugas dan wewenang pemerintahan Islam.

Bab III merupakan bab yang memuat tentang kajian teori yang membahas tentang bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Legislasi DPD Menurut UUD RI

---

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Raja Wali, 1986). Hal. 24.

1945 dan UU No.17 Tahun 2014 dan bagaimana Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap Kewenangan DPD dalam proses Legislasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Bab IV merupakan bab yang memuat tentang hasil penelitian bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Legislasi DPD Menurut UUD RI 1945 dan UU No.17 Tahun 2014 dan bagaimana Analisis Siyasah Dusturiyah terhadap Kewenangan DPD dalam proses Legislasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.

Bab V merupakan bab penutup yang memuat tentang kesimpulan dari bab-bab yang telah dibahas sebelumnya dan saran-saran.

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Konsep dan Sejarah Sistem Pemerintahan Islam

##### 1. Pengertian Imamah

Menurut bahasa, Imamah artinya adalah kepemimpinan dan Imam adalah pemimpin. Kata lain dari imam adalah khalifah, yaitu penguasa atau pemimpin tertinggi rakyat. Disamping itu, kata imam jugalah dipakai untuk Al-qur'an karena fungsi-nya sebagai pedoman bagi umat islam sama seperti pemimpin. Kata imamah tidak disebutkan di dalam Al-Qur'an, namun dalam surah Al-Baqarah ayat 124 dan Al-anbiya ayat 73 disebutkan kata "imam (Pemimpin)" dan "aimmam (para pemimpin)".

وَإِذِ ابْتَلَىٰ إِبْرَاهِيمَ رَبُّهُ بِكَلِمَاتٍ فَأَتَمَّهُنَّ ۖ قَالَ إِنِّي جَاعِلُكَ لِلنَّاسِ إِمَامًا ۚ قَالَ وَمِنْ ذُرِّيَّتِي ۖ قَالَ لَا يَنَالُ عَهْدِي الظَّالِمِينَ ﴿١٢٤﴾

Artinya: *"Dan (ingatlah), ketika Ibrahim diuji Tuhannya dengan beberapa kalimat (perintah dan larangan), lalu Ibrahim menunaikannya. Allah berfirman: "Sesungguhnya aku akan menjadikanmu imam bagi seluruh manusia". Ibrahim berkata: "(Dan saya mohon juga) dari keturunanku". Allah berfirman: "Janji-Ku (ini) tidak mengenai orang yang zalim". (Al-Baqarah: 124).*

وَجَعَلْنَاهُمْ أُمَّةً يَهْدُونَ بِأَمْرِنَا وَأَوْحَيْنَا إِلَيْهِمْ فِعْلَ الْخَيْرَاتِ وَإِقَامَ الصَّلَاةِ وَإِيتَاءَ الزَّكَاةِ وَكَانُوا لَنَا عَبِيدٌ ﴿٧٧﴾

Artinya: *“Dan kami menjadikan mereka itu sebagai pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah kami dan telah kami wahyukan kepada mereka agar berbuat kebaikan, mendirikan shalat dan menunaikan zakat, dan hanya kepada kamil mereka menyembah”*. (Al-Anbiyaa’: 73).

## **2. Pengertian Khilafah**

Sedangkan kata khilafah menurut bahasa berarti pergantian. Sulaiman Rasjid menjabarkan bahwa khilafah adalah soal politik dan kenegaraan. Beliau juga menegaskan bahwa khilafah adalah suatu susunan pemerintahan yang diatur menurut ajaran agama islam, sebagaimana yang dibawa dan dijalankan oleh nabi Muhammad SAW. Abu Zahrah berpendapat bahwa imamah itu juga disebut dengan khilafah karena orang yang menjadi khalifah adalah pemimpin tertinggi umat islam yang menggantikan nabi Muhammad. Dengan kata lain, khalifah adalah imam yang wajib ditaati, sebagaimana orang yang sholat berjamaah makmum berdiri dibelakang imam.<sup>1</sup> Begitu pun rakyat berjalan di belakang imam dan mematuhi imam. Terdapat perbedaan dikalangan para ulama mengenai masalah imam dan imamah atau khalifah dan khilafah. Kalangan ulama Ahli Sunnah wal Jamaah berpendapat di antaranya:

1. tidak ada perbedaan pendapat tentang wajibnya keberadaan seorang khalifah.

---

<sup>1</sup>Dikutip dari: <http://fajar83kurnianto.blogspot.com/2009/10/khilafah-imamah-dan-kepemimpinan-dalam.html>. Tanggal 4 Januari 2019.

2. khalifah adalah hak keturunan suku Quraisy.
3. khalifah dinyatakan ada jika telah terjadi pembaiatan.
4. karena menepati pembaiatan itu wajib, maka pembaiatan itu harus merupakan hasil musyawarah umat Islam.
5. pembaiatan kaum Muslimin terhadap Abu Bakar terlaksana dengan cepat dan tanpa direncanakan, karena menimbang posisi Abu Bakar di sisi Nabi Muhammad.

Kalangan Khawarij berpendapat bahwasanya imamah harus dari hasil pemilihan bebas umat Islam. Jika imam telah terpilih, dia tidak boleh mengalah ataupun diserang. Imam menjadi pemimpin umat Islam selama ia berlaku adil. Siapa yang meninggalkannya wajib diperangi untuk membela imam. Tetapi, jika imam cacat (perilakunya buruk, melanggar hukum) dan berlaku tidak adil, maka ia wajib dipecat atau disingkirkan. Menurut *Khawarij*, imam tidak harus dari *Quraisy*, seperti pendapat kalangan Ahli Sunnah wal Jamaah. Umat Islam boleh memilih imam yang disukainya, meskipun ia adalah seorang hamba sahaya (budak).

Kelompok *an-Najdat*, sempalan dari kelompok *Khawarij* berpendapat, manusia tidak membutuhkan imam. Mereka cukup saling menasihati antarmereka sendiri. Namun, jika mereka tidak bisa melakukan kewajiban ini tanpa bantuan imam, sehingga mereka merasa perlu mengangkat imam, maka hal itu tidak mengapa. Jadi, menurut mereka, menetapkan imam itu tidak wajib,

tetapi sebatas didasarkan pada kemaslahatan dan kebutuhan. Kelompok *asy-Syabibiyyah*, sempalan Khawarij juga, membolehkan wanita menjadi imam jika ia mampu melaksanakan tugas-tugasnya.

Berbagai kalangan Syiah berpendapat bahwa keberadaan imam hukumnya wajib. Sebagian kelompok Syiah berpendapat, imamah itu harus berada dalam ruang lingkup keturunan Fatimah, tanpa membedakan keturunan Hasan dan Husein. Syiah Zaidiyah atau para pengikut Zaid bin Ali bin Husein bin Ali bin Abi Thalib berpendapat, orang utama boleh menjadi imam meskipun ada orang yang lebih utama. Imam Zaid berpendapat, Ali bin Abi Thalib adalah Sahabat Nabi Muhammad yang paling utama.<sup>2</sup> Namun, karena pertimbangan kemaslahatan dan kaidah agama, yaitu untuk memadamkan fitnah dan mempertautkan hati masyarakat, maka khilafah diserahkan kepada Abu Bakar.

Kalangan Syiah Imamiyyah berpendapat, imamah adalah jabatan ketuhanan yang dipilih oleh Allah berdasarkan ilmu-Nya, sebagaimana dia memilih Nabi. Allah telah memerintahkan Nabi untuk menetapkan imam bagi umat dan memerintahkan mereka untuk mengikutinya. Menurut mereka, Allah telah memerintahkan Nabi-Nya untuk memilih Ali sebagai pemimpin. Namun, umat Islam sepeninggal Nabi Muhammad tidak mengikuti perintah Allah dan Nabi-Nya.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>H. Sulaiman Rasjid. 1995. *Fiqh Islam*. PT. Sinar Baru Al-Gensindo. Bandar Lampung. Hal 494

<sup>3</sup> Suyuthi J Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002). Hal. 66.



## B. Sejarah *Ahlul Halli Wal Aqdi*.

Istilah *ahlul halli wal aqdi* berasal dari tiga suku kata, yaitu ahlun, hallun dan aqdun. Kata **اهل** berarti ahli atau famili atau keluarga, sedangkan kata **حل** berarti membuka atau menguraikan, sementara kata **عقد** memiliki arti perjanjian. Dari ketigasu kata tersebut dapat dirangkai menjadi sebuah kata (istilah) yang mempunyai arti "orang-orang yang mempunyai wewenang melonggarkan dan mengikat". Bibit konsep *Ahlul Halli Wal Aqdi* pertama kali muncul dalam masa Khalifah Umar bin Khattab. Khalifah Umar bin Khattab, sebelum kewafatannya menunjuk enam orang sahabat yang menjadi tim formatur untuk memilih Khalifah setelah beliau, yakni Ali bin Abi Thalib, Utsman bin Affan, Saad bin Abi Waqash, Abdu al-Rahman bin Auf, Zubair bin Al- Awwam, dan Thalhah bin Ubaidillah serta Abdullah bin Umar.

Abdullah bin Umar hanya bertindak sebagai penasihat, dan tidak berfungsi sebagai calon. Istilah *Ahlul Halli Wal Aqdi* dirumuskan oleh ulama fiqih untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka. Paradigma pemikiran ulama fikih merumuskan istilah *Ahlul Halli Wal Aqdi* didasarkan pada sistem pemilihan empat khalifah pertama yang dilaksanakan oleh para tokoh sahabat yang mewakili dua golongan, Ansar dan Muhajirin. Mereka ini oleh ulama fikih diklaim sebagai *Ahlul Halli Wal Aqdi* yang bertindak sebagai wakil umat. Walaupun pemilihan Abu Bakar dan Ali dilakukan secara spontan atas dasar tanggung jawab terhadap kelangsungan

keutuhan umat dan agama. Namun kedua tokoh tersebut mendapat pengakuan dari umat.

*Ahlul Halli Wal Aqdi* adalah orang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas, konsekuen, takwa dan adil, dan kecermelangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Seperti pendapat Rasyid Ridha yang dikutip Suyuthi, ulil amri adalah *Ahlul Halli Wal Aqdi*. Ia menyatakan: “Kumpulan ulil amri dan mereka yang disebut *Ahlul Halli Wal Aqdi* adalah mereka yang mendapat kepercayaan dari umat yang terdiri dari para ulama, para pemimpin militer, para pemimpin pekerja untuk kemaslahatan publik seperti pedagang, tukang, petani, para pemimpin perusahaan, para pemimpin partai politik dan para tokoh wartawan. Al-Razi juga menyamakan pengertian antara *Ahlul Halli Wal Aqdi* dengan ulil amri, yaitu para pemimpin dan penguasa.

Demikian juga Al-Maraghi yang sependapat dengan apa yang diungkapkan Rasyid Ridha. Menurut Muhammad Abduh Ulil Amri adalah *Ahlul Halli Wal 'Aqdi* yaitu kumpulan orang-orang profesional dalam bermacam keahlian ditengah masyarakat, mereka adalah orang-orang yang mempunyai kapabilitas yang telah teruji. Mereka adalah para amir, hakim, ulama, pemimpin militer dan semua pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat islam dalam berorientasi pada kepentingan dan kemaslahatan publik. Dengan demikian, *Ahlul Halli Wal*

*Aqdi* dapat didefinisikan sebagai sebuah lembaga yang berisi tokoh masyarakat dari berbagai latar belakang yang diberi kewenangan untuk memilih seorang khalifah atau pemimpin bagi umat Islam.

Lembaga ini juga berhak membuat ketentuan mengenai syarat seseorang yang boleh dipilih sebagai khalifah atau pemimpin. Dalam terminologi politik *Ahlul Halli Wal Aqdi* adalah dewan perwakilan rakyat (lembaga legislatif) sebagai representasi dari seluruh masyarakat (rakyat) yang akan memilih kepala negara serta menampung dan melaksanakan aspirasi rakyat.<sup>4</sup> Dari mulai masa pemerintahan khalifah Abu Bakar, semua masalah yang berhubungan dengan negara dan kemaslahatan umat apabila ia tidak menemukan penyelesaiannya di dalam Al-Quran dan hadist maka permasalahan tersebut diselesaikan dengan cara musyawarah. Jika mereka semua sepakat atas satu keputusan, maka dia pun memutuskan permasalahan tersebut sesuai hasil musyawarah tadi.

Begitu pula pada masa pemerintahan Umar bin Khattab, dia mempunyai orang-orang khusus dari pada ulil amri yang disebut sebagai *Ahlul Halli Wa al-Aqdi* untuk melaksanakan musyawarah guna menyelesaikan permasalahan yang berhubungan dengan negara dan kemaslahatan umat. Intuisi musyawarah diwujudkan oleh khalifah Umar bin Khattab menjadi majelis atau lembaga tertinggi sebagai lembaga pemegang kekuasaan legislatif dalam pemerintahannya. Setiap keputusan dan peraturan yang dibuat pada masa

---

<sup>4</sup>Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010). Hal. 28

pemerintahannya diproses melalui musyawarah. Pada masa pemerintahannya dibentuk dua badan penasehat atau *syura*.

Badan penasehat yang satu merupakan sidang umum, yang diundang bersidang bila Negara menghadapi bahaya. Sedang yang lainnya adalah badan khusus yang membicarakan masalah rutin dan penting. Bahkan masalah pengangkatan dan pemecatan pegawai sipil serta lainnya dibawa ke badan khusus ini dan keputusannya dipatuhi. Khalifah Umar mempunyai satu cara musyawarah yang belum pernah dilakukan sebelumnya, yaitu terkadang apabila ia menghadapi suatu masalah pertama ia bawa kesidang musyawarah umum yang dihadiri oleh kaum muslimin untuk mendengarkan pendapat mereka. Kemudian masalah yang sama ia bawa kesidang khusus yang dihadiri oleh para sahabat nabi yang senior dan sahabat-sahabat cendekiawan untuk mendengarkan pendapat mereka yang terbaik.

Umar juga pernah mengizinkan penduduk bermusyawarah untuk memilih calon yang pantas dan jujur menurut pendapat mereka. Hal ini terjadi ketika ia hendak mengangkat pejabat pajak untuk *Kufah*, Basrah dan Syria. Setelah Umar wafat, lembaga Syura yang dibentuk oleh Umar segera melakukan rapat untuk menentukan pengganti Umar sesuai dengan amanah Umar bin Khattab. Utsman dalam memerintah juga mengedepankan musyawarah namun tindakannya cenderung menjurus *nepotisme* sehingga menjadi bumerang bagi dirinya sendiri di kemudian hari.

Hanya pada saat pengangkatan Ali bin Abi Thalib sebagai khalifah untuk menggantikan Utsman lembaga Syura yang dibentuk oleh Umar tidak lagi mengadakan musyawarah, namun pengangkatan Ali dilakukan melalui musyawarah oleh orang terdekat dengan keluarganya, namun dalam pemerintahannya Ali juga mengedepankan musyawarah sebagaimana yang telah dilakukan oleh pendahulunya.<sup>5</sup> Paradigma pemikiran ulama fikih merumuskan istilah *Ahlul Halli Wal Aqdi* didasarkan pada sistem pemilihan empat khalifah pertama yang dilaksanakan oleh para tokoh sahabat yang mewakili dua golongan, Ansar dan Muhajirin. Mereka ini oleh ulama fikih diklaim sebagai *Ahlul Halli Wal Aqdi* yang bertindak sebagai wakil umat.

Walaupun pemilihan Abu Bakar dan Ali dilakukan secara seponatan atas dasar tanggung jawab terhadap kelangsungan keutuhan umat dan agama. Namun kedua tokoh tersebut mendapat pengakuan dari umat. Dengan demikian, *Ahlul Halli Wal Aqdi* terdiri dari berbagai kelompok sosial yang memiliki profesi dan keahlian yang berbeda, baik dari birokrat pemerintahan maupun tidak yang lazim disebut pemimpin formal dan pemimpin informal. Tidak semua pemimpin dan pemuka profesi dan keahlian yang disebut otomatis adalah anggota dari *Ahlul Halli Wa al-Aqdi*, sebab anggota lembaga ini harus memenuhi kualifikasi.

Al-Mawardi dan Rasyid Ridha merumuskan beberapa syarat, yaitu berlaku adil dalam setiap sikap dan tindakan, berilmu pengetahuan, dan memiliki

---

<sup>5</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Rajawali Press, 1997), hlm. 138

wawasan dan kearifan. Dengan kualifikasi ini diharapkan golongan *Ahlul Halli Wal Aqdi* dapat menentukan siapa diantara ahl al-imamat yang pantas menjadi kepala negara menurut syarat-syarat yang ditentukan, dan mampu memegang jabatan itu untuk mengelola urusan negara dan rakyat. Begitu pula pada masa pemerintahan Umar bin Khattab, dia mempunyai orang-orang khusus dari pada ulil amri yang disebut sebagai *Ahlul Halli Wa al-Aqdi* untuk melaksanakan musyawarah guna menyelesaikan permasalahan yang berhubungan dengan Negara dan kemaslahatan umat.

Secara realita, masalah kelompok *Ahlul Halli Wa al-Aqdi* dan pemilu adalah seperti masalah “kekhalifahan” sebagaimana yang dikatakan oleh Ibnu Khaldun yakni termasuk kemaslahatan umat yang semua pengaturannya diserahkan kepada rakyat. Hal ini tidak termasuk masalah-masalah yang berkaitan dengan ibadah dan keyakinan. Dalam bukunya Farid Abdul Khaliq memastikan bahwa kelompok *Ahlul Halli Wal Aqdi* yang sering dipakai dalam istilah turats fikih sejak awal Islam adalah mereka “Dewan Perwakilan Rakyat” atau yang biasa disebut Ahlul Ikhtiyar, yang para khalifah selalu merujuk kepada mereka dalam perkara-perkara rakyat juga berkomitmen dengan pendapat mereka, dan mereka mempunyai hak untuk memilih atau menobatkan khalifah juga memberhentikannya. *Ahlul Halli Wa al-Aqdi* terdiri dari para ulama, para pemimpin suku dan pemuka masyarakat yang menguatkan mereka sebagai lembaga legislatif.

Di dalam Al-Qur'an dan Sunnah sebagai sumber perundang-undangan Islam memang tidak secara spesifik menyebutkan dan menjelaskan tentang *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* atau Dewan Perwakilan Rakyat ini, namun ada kewajiban umat Islam untuk mantaati pemimpinnya dalam hal ini adalah pemerintah sebagai pemegang kekuasaan seperti yang telah dijelaskan dalam al-Qur'an surat An-Nisa ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۚ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: “ *Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya*”.<sup>6</sup>

### C. Tugas Ahlu al-Halli wa al-'Aqdi

Ada sepuluh tugas yang harus dilakukan seorang imam (khalifah) yaitu:

1. Melindungi keutuhan agama sesuai dengan prinsip-prinsipnya yang *establish*, dan *ijma'*. Jika muncul pembuat *bid'ah*, atau orang sesat yang membuat *syubhat* tentang agama, ia menjelaskan hujjah kepadanya, menerangkan yang benar kepadanya, dan menindaknya sesuai dengan hak-hak dan hukum yang

---

<sup>6</sup> Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi: Sistem Politik Islam*, Cetakan Pertama, (Bandung: Mizan, 1990), Hal. 244.

berlaku, agar agama tetap terlindungi dari segala penyimpangan dan ummat terlindungi dari usaha penyesatan.

2. Menerapkan hukum kepada dua pihak yang berperkara, dan menghentikan perseteruan diantara dua pihak yang berselisih, agar keadilan menyebar secara merata, kemudian orang tiranik tidak sewenang-wenang, dan orang teraniaya tidak merasa lemah.<sup>7</sup>
3. Melindungi wilayah negara dan tempat-tempat suci, agar manusia dapat leluasa bekerja, dan berpergian ketempat manapun dengan aman dari gangguan terhadap jiwa dan harta.
4. Menegakkan supremasi hukum (*hudud*) untuk melindungi larangan-larangan Allah Ta'ala dari upaya pelanggaran terhadapnya, dan melindungi hak-hak hamba-hamba-Nya dari upaya pelanggaran dan perusakan terhadapnya.
5. Melindungi daerah-daerah perbatasan dengan benteng yang kokoh, dan kekuatan yang tangguh hingga musuh tidak mampu mendapatkan celah untuk menerobos masuk guna merusak kehormatan, atau menumpahkan darah orang muslim, atau orang yang berdamai dengan orang muslim (*Mu'ahid*).<sup>8</sup>
6. Memerangi orang yang menentang Islam setelah sebelumnya ia didakwahi hingga ia masuk Islam, atau masuk dalam perlindungan kaum muslimin (*ahlu dzimmah*), agar hak Allah Ta'ala terealisasi yaitu kemenangan-Nya atas seluruh agama.

---

<sup>7</sup>*Ibid.*, Hal. 226.

<sup>8</sup>Artani Hasbi, *Musyawaharah dan Demokrasi*, (Jakarta: Granit, 2004). Hal. 74.



7. Mengambil *Fai* (harta yang didapatkan kaum muslimin tanpa pertempuran) dan sedekah sesuai dengan yang diwajibkan Syari'at secara tekstual atau ijtihad tanpa rasa takut dan paksa.
8. Menentukan gaji, dan apa saja yang diperlukan dalam Baitul Mal (kas negara) tanpa berlebih-lebihan, kemudian mengeluarkannya tepat pada waktunya, tidak mempercepat atau menunda pengeluarannya.
9. Mengangkat orang-orang terlatih untuk menjalankan tugas-tugas, dan orang-orang yang jujur untuk mengurus masalah keuangan, agar tugas-tugas ini dikerjakan oleh orang-orang yang ahli, dan keuangan dipegang oleh orang-orang yang jujur.
10. Terjun langsung menangani persoalan segala persoalan, dan menginspeksi keadaan, agar ia sendiri yang memimpin umat dan melindungi agama.

Tugas-tugas tersebut, tidak boleh ia delegasikan kepada orang lain dengan alasan sibuk istirahat atau ibadah. Jika tugas-tugas tersebut ia limpahkan kepada orang lain, sungguh ia berkhianat kepada ummat, dan menipu penasihat.

#### **D. Wewenang *Ahlul Halli Wal Aqdi***

Para ulama ushul fiqh menjelaskan bahwa di dalam Islam, kekuasaan (kedaulatan) ada ditangan umat, yang diselenggarakan oleh *Ahlul Halli Wal Aqdi*. Kelompok ini mempunyai wewenang untuk mengangkat khalifah dan para Imam, juga untuk memecatnya jika musyawarah sudah terpenuhi demi kepentingan umat. Tugas mereka tidak hanya bermusyawarah dalam perkara-perkara umum

kenegaraan, mengeluarkan undang-undang yang berkaitan dengan kemaslahatan dan tidak bertabrakan dengan salah satu dari dasar-dasar syariat yang baku dan melaksanakan peran konstitusional dalam memilih pemimpin tertinggi negara saja.<sup>9</sup>

Tetapi tugas mereka juga mencakup melaksanakan peran pengawasan atas kewenangan legislatif sebagai wewenang pengawasan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pemerintah dan penguasa untuk mencegah mereka dari tindakan pelanggaran terhadap suatu hak dari hak-hak Allah. Dari uraian para ulama tentang *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* ini tampak wewenang sebagai berikut:

1. *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiai imam.
2. *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahat.
3. *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh Al-Quran dan Hadist.
4. *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakannya.<sup>10</sup>
5. *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* mengawasi jalannya pemerintahan, wewenang no 1 dan 2 mirip dengan wewenang MPR, wewenang no 3 dan 5 adalah

---

<sup>9</sup>*Ibid.*, Hal. 76.

<sup>10</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.tp.). Hal. 5.

wewenang DPR, dan wewenang no 4 adalah wewenang DPA di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945.

Menurut Al-Mawardi, imamah dilembagakan untuk menggantikan kenabian (*nubuwwah*) dalam rangka melindungi agama dan mengatur kehidupan dunia. Pelembagaan imamah, menurutnya adalah *fardhu kifayah* berdasarkan *ijma'* ulama. Pandangannya didasarkan pula pada realitas sejarah al-Khulafa' al-Rasyidun dan khalifah-khalifah sesudah mereka, baik dari Bani Umayyah maupun Bani Abbas, yang merupakan lambang kesatuan politik umat Islam.

Pandangannya ini juga sejalan dengan kaidah *ushul* yang menyatakan *mala yatimmu al-wajibilla bihi, fahuwa wajib* (suatu kewajiban tidak sempurna kecuali melalui sarana atau alat, maka sarana atau alat itu juga hukumannya wajib). Artinya, menciptakan dan memelihara kemaslahatan adalah wajib, sedangkan alat untuk terciptanya kemaslahatan tersebut adalah negara. Maka hukum mendirikan negara juga wajib (*fardhu kifayah*). Hal ini juga sesuai dengan kaidah *amr bi syay' amr bi wasa'ilih* (perintah untuk mengerjakan sesuatu berarti juga perintah untuk mengerjakan penghubung-penghubungannya).<sup>11</sup>

Negara adalah alat atau penghubung untuk menciptakan kemaslahatan bagi manusia.<sup>12</sup> Al-Mawardi berpendapat bahwa pemilihan kepala negara harus memenuhi dua unsur, yaitu *ahl al-ikhtiyar* atau orang yang berwenang untuk memilih kepala negara, dan *ahl al-imamah* atau orang yang berhak menduduki

---

<sup>11</sup> Ibid., Hal. 6.

<sup>12</sup> J. Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah*, (Ombak, Yogyakarta, 2014). Hal. 56.

jabatan kepala negara. Unsur pertama harus memenuhi kualifikasi adil, mengetahui dengan baik kandidat kepala negara dan memiliki wawasan yang luas serta kebijakan, sehingga dapat mempertimbangkan hal-hal yang terbaik untuk negara.

Kemudian, calon kepala negara harus memenuhi tujuh persyaratan yaitu: adil, memiliki ilmu yang memadai untuk berijtihad, sehat panca inderanya, punya kemampuan menjalankan pemerintahan demi kepentingan rakyat, berani melindungi wilayah kekuasaan Islam dan berjihad untuk memerangi musuh, serta keturunan suku *Quraisy*. *Ahl al-ikhtiyar* inilah yang dalam teori Al-Mawardi disebut *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* (orang-orang yang dapat melepas dan mengikat). Kepala Negara dipilih berdasarkan kesepakatan mereka. Sayangnya, Al-Mawardi tidak menjelaskan prosedur pemilihan *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi*.

Hal ini mungkin karena dalam praktiknya keanggotaan mereka ditentukan dan diangkat oleh kepala Negara. Karenanya, kedudukan mereka menjadi tidak independen. Ini mengakibatkan *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* tidak mampu menjalankan fungsinya sebagai alat kontrol terhadap kepala negara. Apalagi kalau dikaitkan dengan pendapatnya bahwa kepala negara juga dapat diangkat berdasarkan wasiat kepala negara sebelumnya. Al-Mawardi hanya menjelaskan proses pemilihan kandidat kepala negara yang diawali dengan meneliti

persyaratan kandidat. Lalu kepada kandidat yang paling memenuhi kualifikasi diminta kesediaannya.<sup>13</sup>

Dalam hal ini Al-Mawardi menolak pemaksaan terhadap kandidat kepala negara, sebab jabatan kepala negara merupakan kontrak yang harus dilakukan kedua belah pihak atas dasar kerelaan. Kalau kandidat kepala negara bersedia dipilih, maka telah dimulailah sebuah kontrak sosial antara kepala negara dan masyarakat yang diwakili oleh *Ahl al-ikhtiyar*. Mereka melakukan *bay'ah* terhadap kepala negara terpilih untuk kemudian diikuti oleh masyarakat islam.

#### **E. Kedudukan Lembaga dalam Pemerintahan Islam**

Lembaga perwakilan itu sendiri memang pernah ada pada zaman Rasulullah, bahkan lembaga ini sudah ada sebelum Islam muncul di jazirah Arab, pemikiran di sekitar konsep ini, dapat dijumpai diberbagai tempat, misalnya di Yunani Kuno. Pada zaman itu, gagasan tentang suatu pemerintahan republikatau demokrasi perwakilan timbul dan selalu hidup diberbagai negara kota, dalam rangka menentang pemerintah tiran di dalam negeri dan dalam melawan despotisme timur yang diwakili oleh Imperium Persia.

Kedudukan lembaga *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* dalam ketatanegaraan Islam ternyata berbeda-beda menurut para pakar hukum ketatanegaraan, secara substansi sama, tetapi dalam stressing dalam kedudukannya terdapat perbedaan sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, Hal. 56.

1. Menurut Abd al-Wahhab Abd al-Aziz al-Syisyani menyatakan tugas Ulil amri yang termasuk dalamnya *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* ada empat macam, yakni:
  - a. Mengatur perkara-perkara duniawi (*al-isyrاف ala syuun al-dunya*).<sup>14</sup>
  - b. Melindungi agama (*bimayah al-din*) dari keinginan pihak-pihak tertentu, terutama dari kalangan internal umat Islam untuk mengubah ajaran-ajaran Islam.
  - c. Melindungi wilayah Islam dari serbuan musuh yang datang dari luar.
  - d. Menjaga solidaritas umat Islam dan menghindarkannya dari berbagai macam bentuk pertikaian dan perpecahan.<sup>15</sup>
2. Menurut Al-Mawardi kedudukan lembaga perwakilan atau *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* dalam ketatanegaraan Islam, yaitu kedudukan anggota *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* ini setingkat dengan pemerintah, karena majelis inilah yang melakukan musyawarah dalam masalah hukum dan membantu khalifah melaksanakan pemerintah negara.
3. Menurut Frenki dalam kedudukan lembaga perwakilan atau *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* dalam pemerintahan Islam yaitu:
  - a. *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* mempunyai kedudukan yang penting dalam pemerintahan Islam. Antara khalifah dan *Ahlul al-Halli wa*

---

<sup>14</sup>Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, (Bandung: Pustaka Setia, 2012). Hal. 255- 256.

<sup>15</sup>Al- Mawardi, *Al- Ahkamus-sulthaniyyah wal-wilayatud-diiniyyah*, penj. Abdul Hayyieal-Kattani, Kamaludin Nurdin, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*, (Jakarta: Gema Insani Press, Cet.- 1, 2000). Hal. 39.

*al-'Aqdi* bekerja sama dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baik demi kemaslahatan umat.

- b. Kedudukan *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* dalam pemerintahan adalah sebagai wakil rakyat yang salah satu tugasnya adalah memilih khalifah dan mengawasi khalifah menuju kemaslahatan umat.
- c. Jadi kedudukan *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* dalam pemerintahan adalah sebuah lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang tanpa intervensi dari khalifah.<sup>16</sup>

Beberapa kedudukan *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* yang telah dikemukakan oleh para pakar hukum tatanegaraan Islam tersebut di atas dapat penulis tegaskan bahwa kedudukan *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* yaitu:

1. mempunyai hak untuk melindungi rakyat serta wilayah dari ancaman negara.
2. Membuat undang-undang untuk ketertiban rakyat negara.
3. *Ahlul al-Halli wa al-'Aqdi* mempunyai kedudukan memilih khalifah untuk kemaslahatan kehidupan muslim.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>*Ibid.*, Hal. 258.

<sup>17</sup>*Ibid*, h.42- 44

### BAB III

## PROSES LEGISLASI DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI INDONESIA

#### A. Asas dan Teori Legislasi (Rancangan undang-undang)

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma.<sup>1</sup> Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu:

1. Asas-asas formil:
  - a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat.
  - b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang.

---

<sup>1</sup><https://zalirais.wordpress.com/2013/09/12/asas-asas-dan-teori-pembentukan-perundang-undangan/>



- c. Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodza kelij kheids beginsel*).
  - d. Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya.
  - e. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*) yaitu setiap keputusan apapun harus dilakukan melalui proses musyawarah..
2. Asas-asas materiil:
- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
  - b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*) yaitu peraturan perundangan satu dengan yang lain harus berbeda, memiliki sanksi yang berbeda tiap kasus.
  - c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechts gelij kheids beginsel*).
  - d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*).

- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel vande individuele rechts bedeling*).<sup>2</sup>

Selain itu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik dan asas materi muatan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- 1) “asas kejelasan tujuan”, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- 2) “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat”, bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- 3) “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan”, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>2</sup>*Ibid.*, Hal. 123.

- 4) “asas dapat dilaksanakan”, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- 5) “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan”, bahwa setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 6) “asas kejelasan rumusan”, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- 7) “asas keterbukaan”, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>3</sup>

3. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas sebagai berikut:

---

<sup>3</sup><http://birohukum.pu.go.id/component/content/article/101.html>

- 1) “asas pengayoman”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- 2) “asas kemanusiaan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- 3) “asas kebangsaan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 4) “asas kekeluargaan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- 5) “asas kenusantaraan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>*Ibid.*, Hal. 123.

- 6) “asas bhineka tunggal ika”, bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 7) “asas keadilan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara.
- 8) “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- 9) “asas ketertiban dan kepastian hukum”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian.
- 10) “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan”, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan Negara.
- 11) “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:

- a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah.
- b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Asas-asas tersebut merupakan dasar berpijak bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Semua asas di atas, harus terpateri dalam diri penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan perundang-undangan yang biasanya diwujudkan dalam bentuk-bentuk pertanyaan dalam setiap langkah yang ditempuh.

Di luar asas-asas diatas, dalam ilmu hukum atau ilmu perundang-undangan, diakui adanya beberapa teori atau asas-asas yang selalu mengikuti dan mengawali pembentukan peraturan perundang-undangan dan secara umum teori dan asas-asas terserbut dijadikan acuan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang yakni teori jenjang norma. Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam

---

<sup>5</sup>Maria Faida Indrati s, *Ilmu Perundang-undangan, Jilid 2*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007). Hal. 256.

bukunya “*Allgemeine Rechtslehre*” mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.

Dari teori tersebut, Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni :

1. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara),
2. *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara),
3. *Formell Gesetz* (undang-undang formal),
4. *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Keempat teori yang diatas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum di setiap negara, walaupun istilahnya dan jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya. Di Indonesia, norma fundamental negara adalah Pancasila dan norma ini harus dijadikan bintang pemandu bagi perancang dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.<sup>6</sup>

## **B. Proses Legislasi (perundang-undangan) di Indonesia**

### **1. Pengusulan Rancangan Undang-undang**

Setelah melewati kurun waktu 20 tahun dan dipandang perlu adanya penyempurnaan kembali tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan Rancangan Peraturan Pemerintah sebagaimana diarahkan dalam Inpres (Instruksi Presiden) No. 15 Tahun 1970, maka diterbitkanlah Keputusan Presiden (Keppres) No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.<sup>7</sup>

Prakarsa penyusunan RUU wajib dimintakan persetujuan lebih dulu kepada presiden dengan disertai penjelasan selengkapnya mengenai konsepsi pengaturan yang meliputi; latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang diatur, dan jangkauan dan arah pengaturan (Pasal 1 ayat (2). Menteri atau pimpinan LPND pemrakarsa penyusunan RUU dapat pula lebih dulu mengajukan rancangan akademik mengenai RUU yang akan disusun (Pasal 3 ayat (1).

---

<sup>6</sup><https://gurupkn.wordpress.com/2007/11/23/proses-penyusunan-ruu/>

<sup>7</sup><https://zalirais.wordpress.com/2013/09/12/asas-asas-dan-teori-pembentukan-perundang-undangan/>



Sebuah RUU dapat berasal dari DPR (usul inisiatif DPR) atau dari pemerintah. Di dalam DPR sendiri ada beberapa badan yang berhak mengajukan RUU, yaitu komisi, gabungan komisi, gabungan fraksi atau badan legislasi. Sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, ada beberapa badan yang biasanya melakukan proses penyiapan suatu RUU yaitu sebagai berikut:

- 1) RUU Komisi Anti Korupsi dipersiapkan oleh Fraksi PPP,
- 2) RUU Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (TCP3) dipersiapkan oleh tim asistensi Baleg Badan Legislasi).<sup>8</sup>

Di samping itu ada beberapa badan lain yang secara fungsional memiliki kewenangan untuk mempersiapkan sebuah RUU yang akan menjadi usul inisiatif DPR. Badan-badan ini adalah Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (PPPI) yang bertugas melakukan penelitian atas substansi RUU dan tim perancang sekretariat DPR yang menuangkan hasil penelitian tersebut menjadi sebuah rancangan undang-undang.

Dalam menjalankan fungsi sebagai penggodok RUU, baik Baleg maupun tim ahli dari fraksi memiliki mekanisme sendiri-sendiri. Badan legislasi misalnya, di samping melakukan sendiri penelitian atas beberapa rancangan undang-undang, juga bekerjasama dengan berbagai universitas di beberapa daerah di Indonesia. Untuk satu RUU biasanya Badan legislasi akan meminta tiga universitas untuk melakukan penelitian dan sosialisasi atas hasil penelitian tersebut.

---

<sup>8</sup><https://gurupkn.wordpress.com/2007/11/23/proses-penyusunan-ruu/>

Badan legislasi juga banyak mendapatkan draft RUU dari masyarakat sipil, misalnya RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi dari *ICEL* (*Indonesian Center for Enviromental Law*), RUU tentang Kewarganegaraan dari *GANDI* (Gerakan Anti Diskriminasi) dan RUU Ketenagakerjaan dari KOPBUMI (Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia). Bagi masyarakat sipil, pintu masuk suatu usulan mungkin lebih terlihat “netral” bila melalui Badan legislasi ketimbang melalui fraksi, karena terkesan tidak terafiliasi (kerjasama) dengan partai apapun.

Sedangkan PPPI yang memiliki 43 orang peneliti, lebih banyak berfungsi membantu pihak Badan legislasi maupun sekretariat guna mempersiapkan sebuah rancangan peraturan perundang-undangan maupun dalam memberikan pandangan atas RUU yang sedang dibahas. Selain itu PPPI sering juga melakukan riset untuk membantu para anggota DPR dalam melakukan tugas mereka, baik itu untuk fungsi legislasi, pengawasan, maupun budgeter.<sup>9</sup>

Pada tingkat fraksi penyusunan sebuah RUU dimulai dari adanya amanat dari mukatamar partai. Kemudian fraksi tersebut membentuk tim pakar yang merancang RUU tersebut berdasarkan masukan masyarakat melalui DPP maupun DPD partai. Sementara itu, pada RUU usulan pemerintah, tata cara perumusannya diatur dalam Keppres 188 tahun 1998. Prosesnya dimulai dengan penyusunan konsep dan naskah akademis yang diikuti oleh permohonan prakarsa yang dilakukan oleh departemen teknis atau lembaga non departemen yang terkait.

---

<sup>9</sup>*Ibid.*, Hal. 56.

Setelah mendapatkan persetujuan dari presiden barulah dibentuk panitia perancang RUU. Ada model yang hampir sama dalam setiap pembentukan tim perancang undang-undang ini. Ketuanya adalah menteri dari departemen teknis terkait, kemudian tim intinya terdiri dari pejabat eselon I (setingkat dirjen), pejabat dari instansi lain yang akan terkait dengan substansi RUU, serta tokoh atau akademisi yang dianggap memiliki keahlian di bidang tersebut. Sedangkan tim asistensi biasanya melibatkan banyak masyarakat sipil seperti kalangan LSM. Tim perancang ini kemudian akan merumuskan sekaligus mengonsultasikan rancangan tersebut kepada publik.<sup>10</sup>

DPR maupun pemerintah tidak mengkapling-kapling RUU mana saja yang akan diusulkan oleh pemerintah dan RUU mana yang akan diusulkan oleh DPR. Bisa saja sebuah RUU dikerjakan oleh berbagai pihak, misalnya saja kasus yang pernah terjadi pada paket undang-undang politik. Pada September 2000, pemerintah (Departemen dalam Negeri) telah membentuk tim untuk menyusun paket RUU politik tersebut. RUU tersebut juga telah disosialisasikan ke beberapa daerah di Indonesia. Paralel dengan proses itu, DPR bekerjasama dengan RIDEP juga telah menyusun Paket Undang-undang politik tersebut. Ironisnya pada saat pemerintah mengajukan RUU tersebut ke DPR pada 29 Mei 2002 dengan Amanat Presiden No. 06/PU/V/2002 (untuk RUU Partai Politik) dan No. 07/PU/V/2002

---

<sup>10</sup> Arifin Firmansyah dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005). Hal. 159.

(untuk RUU Pemilu) tidak satupun dari dua konsep tersebut yang diajukan. Depdagri malah mengajukan konsep baru yang dibentuk oleh tim yang berbeda.

## **2. Prosedur Pengusulan**

### **1) Pengusulan RUU dari Pemerintah**

RUU beserta penjelasan/keterangan, dan/atau Naskah Akademis yang berasal dari Pemerintah disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan Surat Pengantar Presiden dengan menyebut juga Menteri yang mewakili Pemerintah dalam melakukan pembahasan RUU tersebut. Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh Pimpinan DPR, ketua rapat memberitahukan kepada Anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh Anggota.<sup>11</sup> Pimpinan DPR menyampaikan RUU beserta penjelasan/keterangan, dan/atau Naskah Akademis dari pengusul kepada media massa dan Kantor Berita Nasional untuk disiarkan kepada masyarakat. RUU yang berasal dari Pemerintah dapat ditarik kembali sebelum pembicaraan Tingkat I berakhir.

### **2) Pengusulan RUU dari DPR**

Sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) orang anggota dapat mengajukan usul rancangan undang-undang. Usul RUU dapat juga diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi dengan memperhatikan program legislasi nasional. Usul RUU beserta keterangan pengusul disampaikan secara tertulis

---

<sup>11</sup>Bivitri Susanti, *Bukan Sekedar Lembaga Pemberi Pertimbangan: Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Proses Legislasi*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan 2005). Hal. 5.

kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya. Dalam rapat paripurna berikutnya setelah usul RUU tersebut diterima oleh pimpinan DPR, ketua rapat memberitahukan kepada anggota masuknya usul RUU tersebut, kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.<sup>12</sup>

Setelah RUU didesiminasikan kepada anggota, rapat paripurna akan mengamanatkan kepada Badan Musyawarah (Bamus) untuk mengagendakan waktu pembahasan untuk menentukan apakah RUU tersebut diterima atau tidak. Pengusul berhak mengajukan perubahan selama usul RUU belum dibicarakan dalam Bamus. Pengusul berhak menarik usulnya kembali, selama usul RUU tersebut belum diputuskan menjadi RUU oleh rapat paripurna. Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul, harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.

Selanjutnya, rapat paripurna memutuskan apakah usul RUU tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi RUU usul DPR atau tidak. Keputusan diambil setelah diberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan dan kepada fraksi untuk memberikan pendapatnya. Keputusan dapat berupa :

- a. persetujuan tanpa perubahan,
- b. persetujuan dengan perubahan; atau
- c. penolakan

---

<sup>12</sup>*Ibid.*, Hal. 8.

Dari tiga kemungkinan keputusan penerimaan RUU usul DPR, keputusan pertama relatif dapat dimengerti. Namun demikian dapat ditambahkan penjelasan pada dua keputusan lain, sebagai berikut:

#### 1) RUU Disetujui dengan Perubahan

Apabila RUU disetujui dengan perubahan, DPR menugaskan kepada Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus untuk membahas dan menyempurnakan RUU tersebut. Setelah disetujui menjadi RUU usul dari DPR, Pimpinan DPR menyampaikan kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Pemerintah dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama-sama dengan DPR.<sup>13</sup>

#### 2) RUU ditolak

Nah, bagaimana jika RUU ditolak? Pada kenyataannya, apabila suatu RUU ditolak oleh DPR untuk menjadi usul inisiatif, tidak ada pengaturan apakah RUU tersebut dapat diajukan lagi pada masa persidangan tersebut.

### 3. Tingkat Pembahasan dan Persetujuan

#### a. Pembahasan Tingkat Pertama

Pembicaraan Tingkat Pertama terjadi dalam arena rapat komisi, gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat panitia anggaran atau rapat panitia khusus

---

<sup>13</sup>Efriza dan Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD Mnembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti*. (Bandung: Alfabeta 2010). Hal. 335.

bersama-sama dengan pemerintah. Tatib tidak menjelaskan proses dan kriteria penentuan badan atau alat kelengkapan DPR mana (apakah komisi, gabungan komisi ataukah pansus) yang akan membahas suatu rancangan undang-undang bersama pemerintah. Menurut keterangan Zein Badjeber, proses tersebut dilaksanakan sepenuhnya oleh Bamus. Bamus juga menetapkan sendiri kriteria penentuan apakah suatu RUU dibahas oleh Komisi, Gabungan Komisi atau Pansus, antara lain berdasarkan pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Substansi dari undang-undang.

Apabila substansi undang-undang tersebut merupakan gabungan dari berbagai bidang-bidang yang ada di komisi maka dibentuk Pansus atau gabungan komisi. Sedangkan bila hanya mencakup satu bidang saja maka akan dibahas oleh komisi.

- 2) Beban kerja masing-masing komisi.

Apabila jadual suatu komisi terlalu padat maka dibentuklah pansus, akan tetapi bila terlalu banyak pansus dan orang habis dalam pansus-pansus maka dibahas di komisi.

Dalam pembahasan rancangan, Komisi dibantu oleh Sekretaris Komisi untuk merekam, mencatat dan mendokumentasi persidangan atau data, lain dan mengelola dokumentasi korespondensi (termasuk aspirasi masyarakat) yang berhubungan dengan Komisi tersebut. Permohonan untuk melakukan dengar pendapat dengan Komisi diajukan kepada sekretaris Komisi yang meneruskan

kepada rapat pimpinan Komisi untuk mengagendakan rapat. Seharusnya Sekretaris Komisi mengelola dan menyerahkan seluruh dokumentasi kepada Bidang Dokumentasi Sekretariat Jendral DPR yang menyimpan seluruh dokumen kelembagaan. Namun sayangnya seringkali dokumen itu tidak sampai ke Bidang Dokumentasi.<sup>14</sup>

Selanjutnya, penting bagi kita untuk memahami proses pembicaraan tingkat pertama. Ada tiga kegiatan yang ada dalam proses ini, yakni:

- 1) Pemandangan umum masing-masing fraksi terhadap RUU yang berasal dari Pemerintah, atau tanggapan pemerintah terhadap RUU yang berasal dari DPR. Tatib tidak mewajibkan penyampaian dokumen pandangan secara tertulis sebelum agenda rapat, tetapi biasanya dokumen tersebut dibagikan pada saat rapat.
- 2) Jawaban Pemerintah atas pandangan umum Fraksi atau jawaban pimpinan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, pimpinan Panitia Anggaran, atau pimpinan Panitia Khusus atas tanggapan Pemerintah. Tatib tidak mewajibkan penyampaian dokumen pandangan secara tertulis sebelum agenda rapat seperti halnya di atas. Biasanya dokumen tersebut juga dibagikan pada saat rapat.
- 3) Pembahasan dan persetujuan bersama atas RUU oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat kerja berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

---

<sup>14</sup>Lihat, Penjelasan Pasal 46 ayat (2) UU Susduk



### **b. Pembicaraan Tingkat Dua**

Pembicaraan tingkat dua adalah pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna. Dalam rapat, Komisi, pimpinan Badan Legislasi, pimpinan Panitia Anggaran, atau pimpinan Panitia Khusus melaporkan hasil pembicaraan tingkat pertama, lazimnya laporan ini dituangkan secara tertulis dan dibacakan dalam rapat. Jika dipandang perlu (dan lazimnya dilakukan), masing-masing Fraksi melalui anggotanya dapat menyertai catatan sikap Fraksinya.<sup>15</sup>

Tidak jelas apakah masing-masing anggota (bukan Fraksinya) dapat menyampaikan catatan sikap mereka, namun tetap ada peluang untuk menyampaikan catatan individual berisikan catatan penting, keberatan dan perbedaan pendapat yang lazim disebut (*mijnderheadsnota*). Terakhir, Pemerintah dapat menyampaikan sambutan Persetujuan DPR dituangkan dalam surat keputusan DPR dan disampaikan oleh Pimpinan DPR pada Presiden untuk (disahkan menjadi Undang-undang) dengan tembusan pada Menteri terkait.

### **C. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI)**

Sebelum UUD NRI 1945 diamandemen Majelis Permusyawaratan rakyat adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi atau pemegang kedaulatan rakyat. Sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi, Majelis Permusyawaratan rakyat membawahi lembaga-lembaga negara yang lain. Kekuasaan yang besar dari Majelis Permusyawaratan rakyat dalam praktek ketatanegaraan tidak jarang

---

<sup>15</sup>Muslim Mufti dan Ahmad Syamsir, *Pembangunan Politik*, (Pustaka Setia: Bandung 2016). Hal. 289.

diselewengkan dipergunakan sebagai alat memperbesar kekuasaan Presiden diluar ketentuan UUD NRI 1945, seperti pemberian kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden melalui TAP MPR No. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus kepada Presiden/Mandatars Majelis Permusyawaratan rakyat dalam Rangka Menyukseskan dan Pengamanan Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila.<sup>16</sup>

Gagasan meniadakan kedudukan Majelis Permusyawaratan rakyat sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan, Majelis Permusyawaratan rakyat bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat. Sebelum amandemen UUD NRI 1945 anggota Majelis Permusyawaratan rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan. Perluasan anggota Majelis Permusyawaratan rakyat tersebut dimaksudkan agar perwakilan tidak hanya terdiri dari unsur politik tetapi unsur-unsur fungsional dan daerah.

Hal ini dimaksudkan supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis, sehingga Majelis itu akan betul-

---

<sup>16</sup>Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD1945* (Jakarta: FH UII Press, 2003). Hal. 254-255.

betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.<sup>17</sup> Keanggotaan Majelis Permusyawaratan rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan daerah dan utusan golongan mengandung beberapa persoalan penting yaitu sebagai berikut:

1. Komposisi Majelis Permusyawaratan rakyat sebelum ini, dengan keanggotaan dari unsur anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan unsur daeran atau utusan golongan merupakan unsur representasi seluruh rakyat dalam dalam kesatuan dan representasi penduduk dalam satu wilayah tertentu, namun demikian pada perjalanannya komposisi ini diatur sedemikian sehingga tidak jelas siapa yang mewakili di dalam parlemen tersebut.<sup>18</sup>
2. Terdapat kerancuan, apakah komposisi Majelis Permusyawaratan rakyat yang ada sebelum ini menganut sistem satu kamar atau sistem dua kamar, walaupun tidak ada jaminan salah satunya adalah lebih baik. Namun demikian kerancuan ini membawa konsekuensi tidak berdayanya utusan daerah karena anggotanya tidak memiliki lembaga sendiri yang mengaspirasinya diluar Majelis Permusyawaratan rakyat.
3. Dengan komposisi Majelis Permusyawaratan rakyat yang demikian itu, jelas terdapat perbedaan yang sangat mengganggu antara anggota Majelis Permusyawaratan rakyat dari unsur anggota Dewan Perwakilam Rakyat

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, Hal. 256.

<sup>18</sup> Hasanuddin Rahman Daeng Naja, *Dewan Perwakilan Daerah: Bikameral Setengah Hati*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2004). Hal. 7-8.

dengan anggota Majelis Permusyawaratan rakyat dari unsur utusan daeran dan utusan golongan. Dan perbedaan ini pula yang membawa dampak besar terhadap tenggelamnya aspirasi daerah selama ini. Apalagi keberadaan utusan daerah yang selama ini karena pengangkatan oleh penguasa bukan pemilihan langsung oleh rakyat. Pembahasan perubahan UUD NRI 1945 dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan rakyat tahun 2002 berlangsung alot. Pada pengambilan keputusan terhadap materi rancangan perubahan rumusan pasal 2 ayat (1) mengenai susunan keanggotaan Majelis Permusyawaratan rakyat. Usulan perubahan pasal 2 ayat (1) terdiri dari dua alternatif yaitu sebagai berikut:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur oleh undang-undang.”
2. “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”

Setelah dilakukan pemungutan suara 475 anggota Majelis Permusyawaratan rakyat memilih alternatif 2, sedangkan 122 anggota MPR

memilih alternatif 1, dan 3 anggota Majelis Permusyawaratan rakyat memilih abstain. Dengan demikian alternatif 2 disahkan sebagai pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945. Fungsi check and balances dalam lembaga kenegaraan merupakan tujuan utama amandemen UUD NRI 1945.<sup>19</sup> Dengan demikian kekuasaan tidak bertumpu hanya pada satu instansi negara saja. Amandemen UUD NRI 1945 membawa perubahan yang mendasar tidak hanya pada sistem pemerintahan dan tatanan kenegaraan saja melainkan juga lembaga negara. Pada satu sisi, ada lembaga negara yang ditambahkan kewenangannya secara signifikan dalam konstitusi.<sup>20</sup>

Di sisi lain ada lembaga negara yang justru ada lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangan. Tidak hanya itu ada pula lembaga negara yang dihapus karena dianggap sudah tidak relevan lagi dengan penyelenggaraan negara ke depannya. Perubahan ketiga UUD NRI 1945 pada bulan November 2001 menghasilkan sebuah keputusan politik, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional serta memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>21</sup> Namun secara faktual,

---

<sup>19</sup>Ni'matul Huda, (*Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*). Hal. 257-258.

<sup>20</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006). Hal. 138.

<sup>21</sup> Markus Gunawan, *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota Legislatif (DPR, DPRD, DPD)*, (Jakarta: Visimedia, 2008). Hal. 25.

kelahiran Dewan Perwakilan Daerah baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai hasil Pemilu 5 April 2004.

Dewan Perwakilan Daerah merupakan representasi penduduk dalam satu wilayah (ruang) yang akan mewakili kepentingan-kepentingan daerah dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik penting di tingkat nasional. Sebagai lembaga legislatif, Dewan Perwakilan Daerah juga menjadi lembaga kontrol terhadap jalannya roda pemerintahan, sehingga Dewan Perwakilan Daerah benar-benar sebagai lembaga wakil rakyat.<sup>22</sup> Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem double-check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat dengan basis sosial yang lebih luas.

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan cerminan representasi politik sedangkan Dewan Perwakilan Daerah mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah juga dimaksudkan agar mekanisme *check and balance* dapat berjalan secara seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah.

---

<sup>22</sup>Mariam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008). Hal. 348-349.

Menurut Ramlan Surbakti, beberapa pertimbangan Indonesia membentuk Dewan Perwakilan Daerah:

1. Distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa.
2. Sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya *pluralisme* daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.

Akan tetapi, pada awal pembentukannya masih banyak tantangan yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Daerah. Tantangan tersebut mulai dari wewenang yang dianggap untuk menjadi kamar kedua yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral, sampai dengan persoalan kelembagaannya yang jauh dari memadai. Tantangan-tantangan tersebut timbul terutama karena tidak banyak dukungan politik yang diberikan kepada lembaga baru ini. Dewan Perwakilan Daerah diharapkan mampu memberikan kontribusi politiknya dalam menyuarakan kepentingan daerah, walau perannya dalam parlemen tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh daerah karena peran yang diberikan oleh konstitusi terlalu kecil.<sup>23</sup> Pada masa mendatang Dewan Perwakilan Daerah perlu diberikan peran yang lebih maksimal lagi, terutama dalam proses legislasi, yaitu mempunyai hak untuk mengusulkan dan memveto atau menolak suatu undang-undang dan hak-hak lain yang berfungsi melengkapi fungsi parlemen.

---

<sup>23</sup>Hasanuddin Rahman Daeng Naja, *Dewan Perwakilan Daerah : Bikameral Setengah Hati*, (Yogyakarta: Media Pressindo, 2004). Hal. 16.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Kewenangan Legislasi DPD Menurut UUD RI 1945 dan UU Nomor 17 Tahun 2014**

Amandemen Undang-undang Dasar 1945 telah mereformasi lembaga-lembaga negara, baik di tingkat legislatif, esksekutif, dan yudikatif. Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga-lembaga negara yang baru diperkenalkan dalam Undang-undang Dasar 1945 (paska perubahan). Kedudukan dan fungsi Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan bagian terpenting dalam reformasi ketatanegaraan Indoensia. Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah dalam ketatanegaraan Indonesia digagas untuk meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik penyelenggaraan negara dengan harapan agar tercipta integrasi bangsa yang kokoh dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedudukan DPD RI sebagai salah satu lembaga legislatif juga diatur dalam Undang-Undang No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR dan DPD, dan DPRD (UU MD3). UU tersebut mengatur tentang fungsi dan kewenangan dari lembaga negara Indonesia. namun yang terjadi kewenangan yang diatur tersebut direduksi dari kewenangan DPD RI yang sebenarnya sesuai dengan pasal 22C UUD NRI tahun 1945, DPD RI menilai bahwa kewenangannya direduksi dalam



Undang-undang No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR dan DPD, dan DPRD (UU MD3).

Akhirnya Tanggal 14 September 2012 DPD RI mengajukan pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) terhadap UUD 1945, yang diwakili pimpinan DPD, yaitu Irman Gusman (Ketua DPD), La Ode Ida (Wakil Ketua DPD), dan Gusti Kanjeng Ratu Hemas (Wakil Ketua DPD). Hak dan/atau kewenangan konstitusional DPD dirugikan dengan berlakunya kedua UU.<sup>1</sup>

Dari Hasil Putusan Mahkamah Kontitusi sebagai lembaga yang berwenang menangani perkara Yudisial Review maka diputuskan melalui Putusan No 92/PUU-X/2012 yang menyatakan bahwasannya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) meluruskan makna Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD RI 1945) yang memberikan kewenangan konstitusional kepada Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan ikut mem bahas nya sejak awal hingga akhir, proses legislasi yang tidak melibatkan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), sejauh

---

<sup>1</sup><http://www.dpd.go.id/artikel-putusan-mk-ihwal-kewenangan-legislasi-dpd-yang-melegakan> diakses pada tanggal 24 Desember 2018.

menyangkut kewenangan konstitusionalnya menjadi cacat hukum. Mahkamah Konstitusi (MK) telah mengembalikan kewenangan DPD RI bersama DPR RI dan Presiden dalam menentukan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Setelah dikeluarkan putusan tersebut kemudian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) diperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). UU MD3 tersebut telah mereduksi kewenangan legislasi dari lembaga DPD RI ini. Pasal 162 ayat (1) menyebutkan bahwa DPR RI memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan ketentuan ini, maka RUU dari DPD, yang jelas ditentukan dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, kedudukannya direduksi menurut Pasal 162.

UUD Negara RI Tahun 1945 telah mendudukan RUU dari DPD seperti halnya RUU dari Presiden.<sup>2</sup> Ketentuan Pasal 162 UU MD3 ini jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 karena telah menjadikan RUU yang diajukan DPD menjadi sama seperti usul RUU dari Anggota DPR. Hal ini disebabkan karena penyusun UU MD3 memiliki persepsi bahwasannya kedudukan RUU dari DPD sama dengan kedudukan usul RUU dari

---

<sup>2</sup><http://www.dpd.go.id/artikel-putusan-mk-ihwal-kewenangan-legislasi-dpd-yang-melegakan>, diakses pada tanggal 24 September 2018.

anggota DPR tetapi secara kelembagaan, kedudukan DPD tidak setara dengan DPR. Hal ini jelas tidak mencerminkan dari apa yang dimaksudkan dengan adanya Amandemen UUD Tahun 1945 yang bermaksud untuk menciptakan proses *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang. Lebih lanjut, UU MD3 dalam Pasal 166 ayat (5) UU MD3 secara sistematis tidak mengikutsertakan DPD RI dari awal proses pengajuan RUU. Hal ini bertentangan dengan Sebagaimana yang telah dijabarkan melalui ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, bahwa DPD RI sebagai badan legislatif mempunyai wewenang untuk menyampaikan RUU bidang kedaerahan kepada DPR RI.

Wewenang ini menunjukkan bahwa kedudukan DPD RI sebagai representasi daerah untuk mewakili kepentingan daerahnya dalam bidang legislasi sangatlah kuat, meskipun RUU dari DPD RI disampaikan kepada DPR RI. UU MD3 juga tidak melibatkan DPD RI dalam seluruh proses pembahasan RUU. DPD RI tidak diberi kesempatan memberikan pernyataan persetujuan atau penolakan. Dalam rangka pembahasan RUU, DPD RI diberi peran sampai pembahasan tingkat pertama saja, tetapi tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu, UU MD3 masih memposisikan DPD RI secara lemah.

Bahkan, dalam tata tertib DPR RI terlihat bahwa DPR RI membatasi Dalam Pembicaraan tingkat II, pengambilan keputusan dilakukan oleh DPR RI dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR RI. Dalam tata tertib DPD RI malah

disebutkan bahwa DPD RI hanya dapat mengikuti pembahasan atas undang-undang tertentu atas undangan DPR RI.

Keikutsertaan DPD RI ditugaskan untuk membahas sebuah RUU yakni sebanyak-banyaknya 1/3 (satu pertiga) dari jumlah alat kelembagaan DPR RI. Hal ini yang tampak tidak terlihat adanya kesinambungan antara tata tertib DPD RI dan DPR RI, di dalam tata tertib DPR RI membatasi keikutsertaan DPD RI dalam pembahasan undang-undang tertentu dalam tata tertibnya yang tanpa disetujui oleh DPD RI tersebut. Selanjutnya, hal ini yang dapat disimpulkan bahwasannya DPD RI telah direduksi kewenangannya terhadap kepentingan daerah dalam rangka pembahasan sebuah RUU. Melihat pasal-pasal dalam UU MD3, DPD RI tidak memiliki wewenang membentuk undang-undang bersama-sama dengan DPR RI dan Presiden. Wewenang DPD RI sangatlah terbatas dan sempit.

Padahal, pembentukan sistem bikameral ini sejatinya dimaksudkan agar ada *double-check* dalam proses pembuatan undang-undang, penganggaran, dan pengawasan.<sup>3</sup> Hal ini yang kemudian memicu DPD RI untuk kembali mengajukan *yudisial review* ke Mahkamah Konstitusi mengenai beberapa pasal yang ada di UU No 17 Tahun 2014 tentang MD3 (UU ini pengganti UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang UU MD3) lalu kemudian Mahkamah Konstitusi kembali membuat putusan perkara ini melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No.79/PUU-XII/2014.<sup>4</sup> Kemudian DPD RI menginterpretasi yudisial kepada MK melalui No.

---

<sup>3</sup>Pasal 20 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

<sup>4</sup>Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945.

79/PUU-XII/2014, melalui putusan ini DPD RI hanya mengembalikan proporsi kewenangannya yang hadir pada pasca putusan 92/PUU-X/2012 namun kembali gamang setelah UU no 17 Tahun 2014. Aspek fungsional yang diajukan DPD pun berkisar pada fungsi legislasi (sejauh mana keterlibatan DPD RI dalam pembentukan Undang-Undang) dan Fungsi Penganggaran (bagaimana keterlibatan DPD RI dalam memberikan pertimbangan terkait Rancangan Undang-Undang (RUU)).

Hasilnya Mahkamah Konstitusi dalam hal ini memutuskan bahwasannya ada beberapa pasal yang dikabulkan ada juga beberapa pasal yang tidak dikabulkan. Secara garis besar pasal-pasal yang diujikan adalah pasal-pasal yang berisi tentang kewenangan DPD RI dalam fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Untuk lebih mengetahui secara detail tentang putusan Mahkamah Konstitusi No 79/PUU-XII/2014 yang memutuskan perkara pengujian Undang-undang oleh DPD RI terhadap kewenngannya maka akan diuraikan pada sub bab berikutnya.

Sebelum membahas tentang putusan tersebut yang memutuskan mengenai pengajuan pengujian Undang-Undang MD3 yakni Undang-Undang No 17 Tahun 2014 yang di ajukan oleh DPD RI, alangkah lebih baiknya akan dibahas terlebih dahulu mengenai kewenangan dari lembaga Mahkamah Konstitusi. Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam system ketatanegaraan Indonesia adalah sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi yudisial dengan kompetensi obyek

perkara ketatanegaraan.<sup>5</sup> Keberadaan juga sering disebut sebagai *guardian of constitution* karena menjamin ditegakkannya konstitusi sebagai hukum tertinggi, jika nantinya terdapat aturan yang dibawahnya menyimpang dari apa yang sudah diatur dalam konstitusi.

Selain dapat menafsirkan konstitusi, mahkamah konstitusi juga dapat menguji Undang-undang yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif dengan Undang-Undang Dasar jika ada warga negara yang merasa karena dikeluarkan peraturan tersebut merugikan hak dirinya sebagai seorang warga negara Indonesia. hal semacam ini biasanya disebut dengan istilah *Yudisial Review*. Untuk mengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi mempunyai Kewenangan menangani perkara-perkara konstitusi ketatanegaraan tertentu sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
2. Memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara.
3. Memutus pembubaran partai politik.<sup>6</sup>
4. Memutus perselisihan hasil pemilu.

---

<sup>5</sup> Ulya Zaki, 'Kontradiksi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau Dari Segi Kemandirian Lembaga Dalam Sistem Bikameral', Jurnal Hukum Samudra Keadilan Vol 11, Nomor 2 (Juli-Desember, 2016), diakses Pada Tanggal 22 November 2018.

<sup>6</sup> Nanang Sri Darmadi, 'Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia', Jurnal Pembaharuan Hukum no 2 Vol II (Mei-Agustus, 2015), 265, diakses Pada Tanggal 22 November 2018.

Maka dari itu berdasarkan apa yang telah diatur dalam Undang-Undang mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Daerah dalam hal ini mengajukan *Yudisial Review* yakni tentang Undang-Undang No 17 tahun 2014 tentang MD3, yang tentunya menjadi salah satu kewenangan MK yaitu menguji undang-undang terhadap UUD NRI tahun 1945.<sup>7</sup> Dalam prosesnya Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara tersebut dan dituangkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi nomor 79/PUU-XII/2014 yang berisi sebagai berikut:

1. Menolak permohonan provisi pemohon.
2. Permohonan pengujian formil pemohon tidak dapat diterima.
3. Mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian, yakni:
  - a. Pasal 71 huruf c undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang MD3 bertentangan dengan UUD NRI tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, membahas RUU yang diajukan oleh Ptesiden, DPR atau DPD dan yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara Presiden dan DPR.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>UUD NRI tahun 1945

<sup>8</sup>Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 79/PUU-XII/2014.

- b. Pasal 71 huruf c Undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang MD3 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara Presiden dan DPR.
- c. Pasal 166 ayat (2) Undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang MD3 bertentangan dengan UUD NRI tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden.
- d. Pasal 166 ayat (2) Undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang MD3 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, RUU sebagaimana RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan kepada pimpinan DPR dan Presiden.
- e. Pasal 250 ayat (1) Undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang MD3 bertentangan dengan UUD NRI tahun 1945 sepanjang tidak



dimaknai, dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 249, DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama dengan DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- f. Pasal 250 ayat (1) Undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang MD3 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 249, DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama dengan DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Pasal 277 ayat (1) Undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang MD3 bertentangan dengan UUD NRI tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, RUU sebagaimana dimaksud dalam pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden.
- h. Pasal 277 ayat (1) Undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang MD3 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, RUU sebagaimana dimaksud dalam pasal 276 ayat (3)

beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden.

4. Permohonan Pemohon mengenai pasal 167 ayat (1) Undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang MD3 tidak dapat diterima.
5. Menolak permohonan pemohon untuk selain dan selebihnya.
6. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam berita negara republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Dalam putusan bernomor 79/PUU-XII/2014 yang diajukan DPD ini, MK memberi tafsir inkonstitusional bersyarat Pasal 71 huruf c, Pasal 166 ayat (2), Pasal 250 ayat (1), Pasal 277 ayat (1) UU MD3 ini.<sup>9</sup> Intinya, MK mempertegas keterlibatan wewenang DPD ketika mengajukan dan membahas RUU dengan sebuah naskah akademik terkait otonomi daerah, pembentukan/pemekaran, pengelolaan sumber daya alam dan kemandirian anggaran DPD. Dengan dikeluarkannya putusan tersebut maka dengan demikian Mahkamah Konstitusi ingin mengembalikan bahkan menguatkan kembali kewenangan yang memang sebenarnya harus diberikan kepada DPD RI terkait fungsi legislasi yang dimilikinya. Perlu diingat bahwasannya kewenangan DPD RI dalam hal ini meliputi 3 hal yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan serta fungsi pertimbangan.

---

<sup>9</sup> <http://admin.hukumonline.com/berita/baca/lt5601bbd20ced6/mk-tegaskan-kewenangan-legislasi-dpd>, diakses pada tanggal 30 Desember 2018.

Jika dilihat dari kewenangan yang sebenarnya dimiliki oleh DPD RI dalam hal ini kewenangan dalam fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi pertimbangan tidak ditemukan persoalan dalam pengamplifikasiannya yang kemudian harus diselesaikan hanya saja terjadi pada salah satu kewenangan yaitu kewenangan dalam fungsi legislasi, namun pada akhirnya persoalan ini dapat diluruskan atau diselesaikan dengan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi no 79/PUU-XII/2014 tersebut.<sup>10</sup> Putusan ini pada intinya adalah mengembalikan kembali kewenangan yang dimiliki oleh DPD RI sesuai yang diamanatkan oleh UUD NRI tahun 1945 bahkan dapat pula dikatakan putusan ini membawa dampak yang cukup baik karena menguatkan dari kewenangan DPD Ri itu sendiri.

Putusan tersebut sebenarnya juga dapat dikatakan memperkuat putusan sebelumnya yakni putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-X/2012 tentang kewenangan DPD RI juga. Dengan adanya kedua putusan ini semakin memperjelas bahan memperkuat kedudukan serta kewenangan dari lembaga DPD RI sebagai lembaga legislative dalam menjalankan fungsi legislasinya. Dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945, frasa “ikut membahas” masih memungkinkan bagi DPD untuk berperan lebih maksimal dalam fungsi legislasi. Namun kemungkin itu menjadi tertutup karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

---

<sup>10</sup> <http://www.dpd.go.id/subhalaman-fungsi-tugas--wewenang>, diakses pada tanggal 30 Desember 20178.

(UU No. 22/2003) makin membatasi peran DPD dalam fungsi legislasi). Pembatasan itu terjadi karena frasa “ikut membahas” direduksi menjadi Pembahasan Tingkat I.

Padahal, untuk rancangan undang-undang yang berada dalam wewenang DPD keikutsertaan DPD dapat dioptimalkan sebelum tahapan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Optimalisasi peran DPD dalam fungsi legislasi dapat dilakukan dengan pengaturan di tingkat undang-undang sepanjang hal itu tidak menghilangkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 bahwa pembahasan dan persetujuan bersama dilakukan DPR dan Presiden.<sup>11</sup> Di samping itu, UU No 22/2003 terlalu banyak menyerahkan pengaturan hubungan DPR dan DPD dalam fungsi legislasi ke dalam Tatib DPR. Karena UU No. 22/2003 mendelegasikan pengaturan hubungan DPR dan DPD dalam pembentukan undang-undang ke dalam Tatib DPR, Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPD hanya mengatur persiapan dan pengajuan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD dan tidak membuat pengaturan tentang hubungan DPD dan DPR dalam membahas rancangan undang-undang yang menjadi wewenang DPD.

Sementara itu, Tatib DPR mengatur secara detail pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD. Seharusnya, untuk fungsi legislasi yang terkait dengan kewenangan DPD, pengaturannya harus bersifat inter-chamber dan merupakan muatan peraturan di tingkat undang-undang. Berkenaan dengan

---

<sup>11</sup> Bagir Manan, 2003, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, FH UII Press, Yogyakarta, hal. 53.

pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD, Pasal 134 Tatib DPR pada dasarnya menentukan bahwa rancangan undang-undang tersebut (termasuk penjelasan, keterangan, dan naskah akademis) disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR.<sup>12</sup> Setelah itu, dalam rapat paripurna DPR berikutnya, Pimpinan DPR akan memberitahukan dan membagikan rancangan tersebut kepada seluruh anggota DPR. Kemudian, Badan Musyawarah DPR menunjuk Komisi atau Badan Legislasi untuk membahas rancangan tersebut, serta mengagendakan pembahasan dengan alat kelengkapan DPD yang terkait. Dalam Pasal 134 Ayat (8) Tatib DPR 2005/2006 dinyatakan:

Rancangan undang-undang yang telah dibahas oleh Komisi atau Badan Legislasi dan alat kelengkapan DPD disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang tersebut bersama DPR dan kepada Pimpinan DPD untuk ikut membahas rancangan undang-undang tersebut. Dari penjelasan itu sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 diterjemahkan sebagai pembahasan pendahuluan sebelum rancangan undang-undang dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. Walaupun DPD diundang, kehadiran DPD sebatas memberikan pandangan atau pendapat atas rancangan undang-undang yang termasuk dalam kewenangan DPD. Sedangkan pembahasan yang substansial berupa pembahasan Daftar Inventarisasi

---

<sup>12</sup>Lihat Pasal 123-135 Keputusan DPD-RI No. 29/DPD/2005 tentang Peraturan Tata tertib DPD-RI.

Masalah rancangan undang-undang, menurut Pasal 137 Ayat (1) huruf c Tatib DPR 2005/2006 hanya dilakukan oleh DPR dan Presiden.<sup>13</sup>

Terkait dengan alur pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD tersebut, hasil kajian Kelompok Kerja Amandemen UUD 1945 Forum Rektor Indonesia menyatakan: *Pola hubungan “kamar-kamar legislatif” ini boleh saja disebut tipe hibrida, yaitu “legislatif tiga kamar” (three-chamber legislative process) tapi dengan fungsi pengambilan keputusan hanya di tangan dua kamar (DPR dan Presiden) yang menghasilkan pola “legislasi parlementer yang ganjil”*. Melihat hubungan DPR, Presiden, dan DPD dalam fungsi legislasi yang terkait dengan kewenangan DPD, pendapat Kelompok Kerja itu punya alasan yang cukup mendasar karena ketiga lembaga itu menjadi terlibat dalam proses legislasi untuk rancangan undang-undang yang dimaksudkan dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945. Namun keterlibatan DPD hanya terjadi pada proses awal pada Pembicaraan Tingkat I.

Pada tahap itu, fungsi legislasi berlangsung dalam proses tripartit. Namun ketika proses memasuki pembahasan lebih lanjut dan pengambilan persetujuan bersama, DPD tidak lagi terlibat karena proses legislasi kembali ke DPR dan Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945.<sup>14</sup> Keterbatasan kewenangan DPD tidak hanya terjadi dalam UUD 1945, UU No. 22/2003, dan Tatib DPR, tetapi juga terjadi dalam praktik.

---

<sup>13</sup>Bagir Manan, Op, Cit. Hal. 57

<sup>14</sup>Sumber: Sekretariat DPD-RI. Data 2008 sampai tanggal 27 Maret 2008

Bukan hanya itu, dalam praktik pun, DPR tidak pernah menindaklanjuti rancangan undang-undang yang berasal dari DPD. Karena itu, peran DPD makin tidak kelihatan dalam fungsi legislasi. Dengan kondisi seperti itu, sekiranya Pasal 22D Ayat (2) tidak memberi wewenang ikut membahas rancangan undang-undang tertentu, DPD tidak hampir tidak berbeda dengan kelompok masyarakat lainnya dalam fungsi legislasi. Mencermati keterbatasan kewenangan itu, penguatan fungsi legislasi DPD menjadi sebuah keniscayaan. Secara hukum, penguatan tersebut dapat dilakukan dengan melanjutkan perubahan terhadap UUD 1945. Bagaimanapun, menjadi sulit untuk melakukan penguatan fungsi legislasi DPD tanpa menyentuh UUD 1945.

Terkait dengan hal itu, Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar dalam tulisan “Menelisik Model Kamar Parlemen” mengemukakan bahwa penguatan fungsi legislasi seharusnya dilakukan dengan menata ulang secara komprehensif fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia. Sebagaimana dikatakan Kevin Evans, bisa saja DPD tidak terlibat secara utuh membahas rancangan undang-undang sebagaimana DPR, namun untuk membangun *checks and balances* DPD seharusnya diberi ruang untuk mengoreksi dan/atau menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR.<sup>15</sup> Membaca gagasan kehadiran DPD dalam sistem ketatanegaraan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, gagasan agar DPD diberi ruang mengoreksi dan/atau menolak rancangan pernah muncul dalam pembahasan

---

<sup>15</sup>Denny Indrayana, 2007, Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran, Mizan, Jakarta, hal. 372.

perubahan UUD 1945. Misalnya, untuk memberikan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada DPD, Fraksi Golkar mengusulkan seperti berikut ini: *“Rancangan undang-undang yang menyangkut APBN, Otonomi daerah, hubungan kekuasaan dan keuangan antar pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan perubahan batas wilayah, serta pengelolaan sumber daya alam harus mendapat persetujuan Dewan Utusan Daerah (DUD) sebelum diajukan untuk diundangkan Presiden”*.

Begitu juga dengan Fraksi PDKB, keberadaan DPD dalam fungsi legislasi adalah untuk membangun mekanisme *checks and balances* dalam bentuk menolak atau menyetujui setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR. Mengelaborasi maksud itu, juru bicara Fraksi PDKB, G. Seto Harianto mengatakan: *“Jadi, fungsi DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang harus bahwa dialah yang memegang kekuasaan. Bahwa kemudian ada checks and balances itu bisa dilakukan dengan dengan menempatkan atau memberikan wewenang kepada Presiden dalam mengundangkan. Jadi kalau tidak diundangkan tidak berlaku, sedangkan DPD memiliki wewenang untuk menerima atau menolak, tidak mengubah substansi”*.

Gagasan awalnya, DPD hendak diberikan kewenangan legislasi yang seimbang dengan DPR untuk rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah. Namun hal itu tidak terjadi karena MPR khawatir dengan kewenangan legislasi yang seimbang akan memperlambat proses



legislasi.<sup>16</sup> Lagi pula, mayoritas anggota MPR beranggapan, memberikan kewenangan legislasi yang kuat kepada DPD bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>17</sup>

## **B. Analisis Siyasah Dusturiyah Terhadap Kewenangan DPD Menurut UUD RI 1945 dan UU Nomor 17 Tahun 2014.**

Kewenangan DPD yang termaktub dalam UUD NRI 1945 dan Undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan kabupaten kota, bahwa DPD mempunyai kewenangan dalam legislasi yang berkaitan dengan daerah. Yang menjadi cakupan DPD itu adalah dalam hal RUU otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama mencerminkan kedaulatan rakyat.<sup>18</sup>

Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga

---

<sup>16</sup>*Ibid.*, Hal. 374.

<sup>17</sup>Moh. Mahfud MD, *Proses Perubahan UUD 1945 dan Implikasinya bagi Ketatanegaraan, makalah disampaikan dalam Musyawarah Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, 16-18 November, Jakarta, 2008.*

<sup>18</sup>Efriza dan Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD Menembus lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti.* (Bandung: Alfabet, 2010). Hal. 329.

legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu:

1. pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga Negara.
2. pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga Negara, dan
3. pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka diparlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat. Dalam hal ini, tanpa delegasipun pemerintah dianggap berwenang menetapkan peraturan dibawah undang-undang secara mandiri atau otonomi, meskipun tidak diperintah oleh undang-undang. Selain itu, fungsi legislatif juga menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*).
2. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making proces*).
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*).
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat

lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding document*).<sup>19</sup>

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam hubungan itu, penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan, pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substansif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea.

Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk dilembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi, secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga memengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi dikenal pula adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktikan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah:

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cetakan ke 7, edisi revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016). Hal. 299.

1. Sistem perwakilan politik (*political representation*).
2. Sistem perwakilan teritorial (*territorial atau regional representation*).
3. Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).<sup>20</sup>

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik (*political representatives*), sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah (*territorial representatives atau regional representatives*). Sementara itu, sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional (*functional representatives*). Misalnya anggota DPR yang berasal dari partai politik merupakan contoh dari perwakilan politik, sementara anggota DPD yang berasal dari tiap-tiap daerah provinsi adalah contoh dari perwakilan teritorial atau regional representation. Sedangkan, anggota utusan golongan dalam sistem keanggotaan MPR di masa Orde Baru (sebelum perubahan UUD 1945) adalah contoh dari sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).

Dewan Perwakilan Daerah (DPD), “dewan” berasal dari bahasa persia diwan yang artinya lembaga atau badan, “perwakilan” dari kata wakil dalam bahasa Arab, artinya orang atau pihak yang mendapatkan mandat atau amanat untuk bertindak atas nama dan demi kepentingan pihak yang diwakili, “rakyat”, sudah dijelaskan dalam syarah tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>21</sup> Meskipun secara formal kedudukan DPD lebih rendah dibandingkan dengan DPR, tetapi fungsinya tidak kalah penting dan strategis. Lebih-lebih dalam sistem

---

<sup>20</sup> *Ibid*, Hal. 300.

<sup>21</sup> *Ibid*, Hal. 305.

ketatanegaraan Republik Indonesia di Era Reformasi, atau pasca Orde Baru, seperti terlihat dalam pasal-pasal dan ayat-ayat UUD 1945 versi Amandemen, yang tampak benar sejajar dengan kedudukan DPR.<sup>22</sup>

Dalam perspektif Islam, yang jadi masalah dari lembaga tinggi negara ini bukan perihal kedudukan dan kewenangannya dalam UUD, melainkan pada bobot komitmen dan kualitas kerja para anggotanya yang pada gilirannya bermuara pada kinerja kelembagaannya, sebagai wakil rakyat. Dalam ajaran Islam, seseorang atau lembaga disebut wakil apabila yang bersangkutan secara sadar dan atas pilihannya sendiri siap untuk mengambil amanat dan mandat dari pihak lain yang diwakili. Dalam konteks DPD, pihak lain yang dimaksud adalah rakyat, rakyat yang telah memilihnya baik secara langsung maupun tidak langsung. Memang dalam pengertian sebagai pemikul amanat, lembaga DPD dan orang-orangnya sama dengan lembaga Pemerintah dan pejabat-pejabatnya. Mereka adalah para pemikul amanat rakyat dengan tugas dan kewenangan masing-masing.

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa (*mufti*) serta para pakar dalam berbagai bidang. Karena menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam, yaitu Al-Qur'an dan Sunnah Nabi, dan menjelaskan

---

<sup>22</sup>*Ibid*, Hal. 306.

hukum-hukum yang terkandung didalamnya. Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat Islam tersebut.<sup>23</sup> Oleh karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif yaitu:

1. dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat di dalam nash Al-Qur'an dan Sunnah, undang-undang yang dikeluarkan *al-sulthah al-tasyri'iyah* adalah undang-undang ilahiyah yang disyariatkan-Nya dalam Al-Qur'an dan dijelaskan oleh Nabi SAW dalam Hadis.
2. melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Disinilah perlunya *al-sulthah al-tasyri'iyah* tersebut di isi para mujtahid dan ahli fatwa sebagaimana yang telah dijelaskan diatas.

Titik sentral teori kelegislatifan Islam adalah Syura. Kata ini disebutkan satu kali dalam Al-Qur'an. Para pemikir politik Islam menjadikan kata Syura ini sebagai landasan normatif teori kelegislatifan. Syura diturunkan oleh mereka dari teks menjadi teori. Sebelum direduksi menjadi suatu institusi politik, Syura merupakan landasan praktik politik umat Islam. Oleh para pemikir Islam Syura dijadikan antitesis terhadap demokrasi modern yang tidak mengenal batas. Syura sebagai ideologi, merupakan suatu dasar pijakan bahwa kekuasaan politik adalah kesatuan antara kehendak Tuhan dan rakyat. Walaupun cukup beragam dalam

---

<sup>23</sup>*Al-Mawardi, al Ahkam as-Sultanniyah wa al-Wilayah ad-Diniyyah*, Mesir: Dar al Fikr, 1996. Hal. 87.

memberi pengertian Syura, para pemikir muslim tetap punya kesamaan visi bahwa *Syura* adalah suatu mekanisme politis yang melibatkan rakyat, baik secara langsung atau tidak, yang cara kerjanya adalah musyawarah.<sup>24</sup>

Melihat corak pemikiran penulis klasik, dapat tergambar bahwa posisi anggota majlis syuro istilah teknis mereka *ahlul al-halli wa al-'aqdi* hanyalah berfungsi secara politis, yaitu memilih pemimpin, *bai'at*, mengoreksi atau mengontrol tugas-tugas anggotanya, dan memecat seorang Imam jika telah terbukti secara jelas menyimpang dari janjinya. Dalam pandangan para penulis klasik tidak ada fungsi lain yang diemban oleh para anggota majlis syuro. Menurut Yusuf Qaradhawi dalam bukunya *Ija Suntana (Model Kekuasaan Legislatif dalam sistem ketatanegaraan Islam)*, menyebutkan bahwa kewenangan majlis syuro ada dua, yakni:

1. melakukan pengawasan (*muhasabah*), dan
2. membuat undang-undang (*tasyri'*).

Qaradhawi memaknai muhasabah dengan amar ma'ruf nahi munkar, yaitu melakukan pelurusan terhadap perilaku menyimpang orang yang diberi kepercayaan oleh mereka. Adapun yang dimaksud dengan *tasyri'* oleh Qaradhawi adalah melakukan penalaran terhadap berbagai masalah untuk diidentifikasi secara syariat. Istilah yang dekat dengan pengertian *tasyri'* ini adalah *ijtihad*, *istinbath*, *tafshil*, atau *takyil*. Sedangkan menurut Taufik al-Syawi menyebutkan bahwa muhasabah yang sangat penting dilakukan adalah melakukan pengawasan

---

<sup>24</sup>*Ibid.*, Hal. 90.

atas komitmen para penguasa eksekutif untuk menetapi al-Qur'an dan Sunnah Nabi Muhammad SAW.<sup>25</sup> Muhasabah dalam bentuk ini menggambarkan bahwa penyerahan kepercayaan kepada pihak eksekutif bukan penyerahan total tanpa catatan tetapi penyerahan seiring pengikatan dengan janji atau komitmen pada kedua sumber hukum di atas.

Taufik al-Syawi melandasi pemikirannya dengan apa yang dikatakan oleh Abu Bakar pada saat dirinya telah diberi kepercayaan: “Taatliah kalian kepadaku selama aku masih taat kepada Allah dan Rasul-Nya. Jika aku sudah membangkang kepada-Nya kalian tidak boleh taat kepadaku”. Argumentasi analisis yang bisa dikemukakan oleh penulis mengenai kewenangan DPD dalam legislasi menurut peraturan perundang-undangan dilihat dari siyasah dusturiyah adalah berkaitan tentang posisi dan kedudukan DPD sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan dalam hal legislasi.<sup>26</sup>

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dan siyasah dusturiyah dapat dikatakan saling keterkaitan karena siyasah dusturiyah adalah fiqh siyasah yang membahas tentang masalah perundang-undangan antara lain mencakup hal-hal yang berhubungan dengan konsep konstitusi dan legislasi (menjelaskan tentang bagaimana cara membuat atau merumuskan suatu undang-undang) serta berisi tentang pembahasan *syura*, demokrasi dan ummah. Hal ini juga diperkuat dengan adanya beberapa referensi yang menyatakan bahwasannya

---

<sup>25</sup> Djazuli. *Edisi Revisi Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syariah*. (Jakarta: Prenada Media, 2003). Hal.123.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Hal. 125.



siyasah dusturiyah adalah fiqh siyasah yang membahas masalah ketatanegaraan baik itu lembaga perwakilan rakyat sampai kepada peraturan perundang-undangan, hal ini juga membuktikan bahwa ajaran agama islam tidak hanya mengajarkan bagaimana umat manusia berhubungan dengan tuhan nya tetapi juga bagaimana umat manusia dalam hal ini umat muslim bernegara. Dalam konteks hukum Islam dalam hal bernegara tentu ada yang namanya lembaga perwakilan rakyat namun lebih dikenal dengan beberapa sebutan, adanya lembaga ini untuk mewakili rakyat salah satu tugasnya yaitu menampung aspirasi rakyatnya. Dalam Islam konsep lembaga perwakilan rakyat dibagi menjadi tiga yakni Imamah, *Ahlul al-hall wa al-aqdi*, dan wizarah.

Sedangkan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia adalah salah satu lembaga negara yang merupakan perwakilan daerah yang ada di Indonesia untuk memperjuangkan kepentingan daerahnya dalam tingkatan nasional dalam hal ini Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dapat dikatakan hampir menyerupai dengan lembaga *Ahl al-hall wa al-aqdi* dilihat berdasarkan persamaan tugas pokok dan fungsinya. Jadi dalam membuat peraturan perundang-undangan, lembaga ini haruslah dibatasi dengan batasan-batasan yang telah ditetapkan oleh Allah dan Rasul-Nya dan tidak boleh sedikitpun bertentangan dengan legislasi yang ditetapkan Allah dan Rasul walaupun rakyat yang menghendakinya.<sup>27</sup> Dengan kata lain, semua bentuk legislasi harus mencerminkan

---

<sup>27</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah (Kontekstual Doktrin Politik Islam)*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001). Hal. 89.

semangat atau jiwa dari undang-undang dasar Al-Quran dan Hadist. Tidak hanya dalam pembuatan Undang-Undang saja, tugas dari *Ahlul al-halli wa al-aqdi* ini juga berwenang memilih dan melantik kepala negara. Membantu kepala negara dalam mengatur berbagai urusan negara dan menyelesaikan berbagai macam masalah umat secara umum.

Tugas-tugas yang seperti inilah yang dimiliki oleh *Ahlul al-halli wa al-aqdi*. Jika direlasikan dengan keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Daerah maka dapat dikatakan lembaga ini juga hampir sama dengan lembaga *Ahlul al-halli wa al-aqdi* namun ada letak perbedaan dan persamaannya dari segi syarat menjadi bagian dari anggota tersebut sampai kepada wewenang yang dimilikinya. Persamaannya adalah kehadiran lembaga-lembaga tersebut dapat dikatakan sebagai lembaga legislative dilihat berdasarkan kewenangan legislasi yang dimiliki selain itu tugas dari mereka adalah sebagai perwakilan rakyat dalam menyampaikan aspirasinya, baik DPD RI maupun *Ahlul al-halli wa al-aqdi* sama-sama bertugas sebagai lembaga perwakilan yang harus memperjuangkan kepentingan ditingkat negara untuk kemaslahatan rakyat.

Sedangkan perbedaan dari *Ahlul al-halli wa al-aqdi* dan Dewan Perwakilan Daerah secara signifikan dapat dilihat dari kewenangan yang dimiliki, jika *Ahlul al-halli wa al-aqdi* memiliki kewenangan yang tak terbatas maka hal ini berbeda dengan apa yang dimiliki oleh lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia mengingat lembaga legislatif yang berada di Indonesia terbagi

menjadi 3 bagian yakni DPR, MPR, dan DPD. Dalam hal pembagian ini peran DPD sangatlah terbatas dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai salah satu lembaga legislatif yang ada di Indonesia.<sup>28</sup> DPD RI tidak diberikan kewenangan yang cukup signifikan dalam bidang legislasi jika di relasikan dengan lembaga *Ahlul al-halli wa al-aqdi* maka hal ini tidak sepadan karena lembaga DPD RI tidak membentuk peraturan perundang-undangan secara penuh dalam prosesnya, hanya berproses dalam pengajuan serta pembahasan dalam tahap pertama maupun kedua (sesuai dengan yang ada dalam putusan MK) tidak untuk memberi persetujuan.

Dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan ini hanya berlaku apabila undang-undang tersebut berkaitan dengan kewenangan DPD RI dalam hal ini berkaitan dengan keperluan daerahnya. Sedangkan jika dsbandingkan dengan *Ahlul al-halli wa al-aqdi* sangat jauh terlihat berbeda karena lembaga ini adalah satu-satunya lembaga yang bertugas membuat undang-undang secara keseluruhan. Kewenangan DPD RI tidak hanya seputar bidang legislasi melainkan juga dalam bidang pertimbangan, DPD RI diberi amanat oleh UUD NRI tahun 1945 untuk memberikan pertimbangan kepada DPR dalam proses pengajuan dan pembahasan RUU serta dalam hal pemilihan anggota lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Jika direlasikan dengan wewenang *Ahlul al-halli wa al-aqdi* maka lembaga ini juga memiliki wewenang memberikan pertimbangan hanya saja

---

<sup>28</sup>*Ibid.*, Hal. 95.

pertimbangan yang diberikan kepada Ulil Amri dalam hal ini yang berperan sebagai pemimpin atau Imamah.<sup>29</sup> Selain itu lembaga DPD RI juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya Undang-undang dalam bidangnya, jika dibandingkan dengan lembaga *Ahlul al-halli wa al-aqdi* maka wewenang dari lembaga tersebut juga jauh lebih luas tidak hanya pengawasan terhadap UU tertentu saja melainkan terhadap keseluruhan jalannya pemerintah baik itu dari segi peraturan perundang-undangan sampai kepada kebijakan pemimpin dalam melaksanakan tugasnya.

Maka dari itu dapat disimpulkan bahwasannya dalam konteks siyasah dusturiyah lembaga *Ahlul al-halli wa al-aqdi* lebih luas cangkupan wewenang dan fungsi yang dimilikinya dibandingkan dengan lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI). Maka apa yang menjadi kewenangan dari DPD RI tidaklah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh *Ahlul al-halli wa al-aqdi* mengingat pembagian kekuasaan yang dianut oleh Indonesia bahwa lembaga legislative dibagi menjadi 3 bagian yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan oleh karena itu posisi DPD diberikan kewenangan yang terbatas.<sup>30</sup>

Sedangkan dalam konteks Siyasah Dusturiyah keberadaan *Ahlul al-halli wa al-aqdi* merupakan satu-satunya lembaga yang bertugas dalam bidang legislasi maka dari itu keseluruhan pembuatan peraturan perundang-undangan bahkan

---

<sup>29</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014). Hal. 75.

<sup>30</sup>*Ibid.*, Hal. 80.

sampai kepada tugas membantu Imamah dalam menjalankan perannya memimpin ummat. Namun satu hal yang perlu diketahui bahwasannya baik lembaga *Ahlul Halli Wa al-'Aqdi* maupun Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) adalah lembaga perwakilan yang bertugas mewakili rakyat dalam memperjuangkan haknya demi kesejahteraan daerahnya di konteks bernegara dan apapun itu hakikatnya adalah untuk kemaslahatan rakyat bersama.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian analisis dan pembahasan yang telah penulis paparkan pada bab sebelumnya maka dalam hal ini penulis menyatakan bahwa :

Berdasarkan UUD RI Tahun 1945, Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah adalah sebagai lembaga tinggi negara setara dengan DPR yang juga sebagai lembaga tinggi Negara yang berfungsi sebagai lembaga legislatif, pada prinsipnya fungsi DPD yaitu untuk melibatkan daerah dalam pengambilan kebijakan publik yang mana hal tersebut dilakukan untuk memperkuat hubungan pusat dan daerah demi memperkuat keutuhan dan kesatuan Negara Republik Indonesia. Namun wewenang Dewan Perwakilan Daerah berdasarkan ayat (1) dan (2) Pasal 22D UUD RI Tahun 1945 masih belum memadai, sehingga untuk menjalankan fungsinya DPD jelas mengalami hambatan, DPD hanya ikut dalam merancang dan membahas UU saja DPD tidak diikutkan dalam mengambil keputusan dan DPD hanya merancang dan membahas UU yang berhubungan dengan Otonomi Daerah saja, hal inilah yang membuat keinginan untuk menerapkan prinsip *checks and balances* dalam parlemen tidak dapat terwujud.

Penguatan fungsi DPD adalah hal yang sangat urgen, dimana penguatan wewenang tersebut dilakukan agar DPD dapat memaksimalkan dan

mengoptimalkan perannya sebagai wakil daerah dalam hal pengambilan kebijakan nasional. Penguatan fungsi DPD tidak lain agar supaya daerah juga diikutkan dalam pengambilan kebijakan nasional, sehingga kepercayaan daerah kepada pemerintah pusat tetap terjaga dimana semua dilakukan demi menjaga Keutuhan Negara Kesatuan Indonesia.

Kewenangan Legislasi DPD RI ditinjau dalam Siyasah Dusturiyah masuk dalam cakupan Lembaga *Ahlul al- Halli Wa al- 'Aqdi*, namun ada perbedaan cakupan kewenangan dari *Ahlul Halli Wa al- 'Aqdi* dimana kewenangan *Ahlul Halli Wa al- 'Aqdi* lebih luas cakupannya dibandingkan dengan lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) karena cakupan kewenangan legislasi di Indonesia dibagi pada 3 lembaga yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dimana DPD hanya memiliki kewenangan dalam merancang dan membahas UU yang hanya berkaitan dengan Otonomi daerah saja serta tidak diikutkan dalam memutuskan UU tersebut, DPD hanya dijadikan sebagai bayangan dari DPR. Oleh karena itu DPD memiliki kewenangan yang terbatas, dan yang memiliki kewenangan mengangkat dan memberhentikan presiden serta merancang UU apa saja dan mengamandemen suatu UUD adalah kewenangan dari DPR dan MPR.

Sedangkan dalam konteks Siyasah Dusturiyah keberadaan *Ahlul Halli Wa al- 'Aqdi* merupakan satu-satunya lembaga yang bertugas dalam bidang legislasi

maka dari itu keseluruhan pembuatan peraturan perundang-undangan bahkan sampai kepada tugas membantu Imamah dalam menjalankan perannya memimpin ummat. Namun satu hal yang perlu diketahui bahwasannya baik lembaga Ahlul Halli Wa al-‘Aqdi maupun Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) adalah lembaga perwakilan yang bertugas mewakili rakyat untuk memperjuangkan haknya demi kesejahteraan daerahnya di konteks bernegara dan apapun itu hakikatnya adalah untuk kemaslahatan rakyat bersama.

## **B. Saran**

1. Berdasarkan hasil dari penelitian ini, penulis berharap nantinya akan ada perubahan yang cukup signifikan bagi sistem ketatanegaraan Indonesia agar kedepannya lebih baik lagi untuk itu penulis memberikan saran dengan 2 opsi yakni yang pertama dengan cara mengamandemen UUD RI tahun 1945 untuk lebih memperkuat ataupun memaksimalkan peran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dalam artian disejajarkan dengan kedudukan dan kewenangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dalam bidang legislasi, namun tetap dalam konteks yang berbeda, DPD RI tetap dalam konteks kedaerahannya yakni sebagai representasi daerah yang memperjuangkan kepentingan daerahnya sedangkan DPR RI dalam konteks globalnya, maksudnya membuat peraturan perundang-undangan diluar wewenang DPD RI, atau dengan cara menghapus dari keberadaan lembaga



DPD itu sendiri jika hanya diberikan kewenangan yang samar, dengan hal ini maka kekuasaan legislasi terpusat pada DPR saja.

2. Peneliti juga berharap dengan hasil penelitian ini maka akan memberikan sedikit sumbangsih pemikiran bagi pembaca untuk tetap melakukan penelitian terkait dengan lembaga negara yang ada di Indonesia yang nantinya bisa dijadikan pertimbangan oleh para jajaran pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Allamah Kamal Fakhir dan tim ulama, *Tafsir Nurul Qur'an*, Jakarta: Al-Huda. Shafar 1425/ April 2004
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008
- Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi: Sistem Politik Islam, Cetakan Pertama*, Bandung: Mizan, 1990
- Ahmad Sukardj, *Piagam Madinah & Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012
- Abd al-Wahhab Abd al-Aziz al-Syisyani, *Huquq al-Insan wa Hurriyyatuh al-Asasiyyah fi al-Islami wa al-Nuzhum al-Mu'ashirah Mathabi' al-Jami'iyah al-Ilmiyyah al-Mulkiyyah*, 1400H/1980 M
- A. Djazuli, *Fikih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, Jakarta: Prenada Media, 2003
- Ahmadie Thoha, *Muqaddimah ibn Khaldun*, Jakarta: Pustaka Firdaus, 2005  
Kaka Alvian Nasution,
- Abuddin Nata, *Masail Al-Fiqhiyyah*, Jakarta Timur: Prenada Media, 2003  
Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, Jakarta 13220: Sinar Grafika Offset, 2005
- Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008  
A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Edisi Revisi, Cet. IV: Jakarta: Kencana, 2003
- Dawan Rahardjo, *Ensiklopedia Al-Qur'an: Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-Konsep Kunci*, Jakarta: Paramadina, 2002
- Farid Abdul Khaliq, *Fikih Politik Islam*, Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2005
- Imam Al-mawardi, *Al-Ahkam ash-Shulthaniyyah*, ter. Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman, *Ahkam Sulthaniyyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, Jakarta: Qisthi Press, 2015

- Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, Bandung: Pustaka Setia, 2012
- J. Suyuthi Pulungan, *Fiqih Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran, Edisi I*, Jakarta: Rajawali Pers, 2005
- John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010
- Kaka AlvianNasutin, *BukulengkapLembaga- Lermbaga Negara*, Jakarta Selatan: SerambiSemestaDistribusi
- Khalid 'Ali Muhammad al-Anbari, *Sistem politik Islam Menurut Al-Qur'an Sunnah dan pendapat Ulama Salaf, terje. Mat Taib Pa et. dari Fiqih al-Siyasahal Syar'iyah fi Daw'I Al-Qur'an wa al-Sunnah wa Aqwal Salaf al-Ummah*, Kuala Lumpur: Telag Biru Sdn. Bhd, 2008
- Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah*, Jakarta: Prenada Media Group, 2014
- Muhammad Yusuf Musa dan Abd. Qadir Zaydan dalam A. Djazuli, *Fiqih Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-Rambu Syariah*
- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran Sejarah, dan Pemikiran*, Edisi V, Jakarta: UI Press, 1993
- Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, *Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Pustaka Media Group, 2010
- Mariam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008
- M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas, 2009
- M. Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009
- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2010

- Nurcholish Madjid, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta Selatan: Radar Jaya Pratama Jakarta, 2001
- Nana Syaodih, *Metode Penelitian Pendidikan*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2009
- Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013
- Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2014
- Sinalu Nomensin, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Pratama Aksara, 2014
- Charles Simabura, *Parlemen Indonesia, Lintas Sejarah dan Sistemnya*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011
- Surnadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Group, 2005
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif* Jakarta: Raja Wali, 1986
- Al-Mawardi, *al-Ahkam as-Sulthaniyah wa al-Wilayah ad-Diniyyah*, Mesir: Dar al-fikr, 1996
- Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006
- Undang-undang Republik Indonesia No 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 18. *Undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945*, Perubahan ketiga, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2015
- UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan UUD 1945, Pasal 22D ayat (2) Tentang fungsi legislasi DPD RI
- Zaka Sria Syafe'i, *Negara Dalam Perspektif Islam Fiqih Siyasah*, Jakarta: Hartono Media Pustaka, 2012

## **DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

1. Nama : Nia Zulkarnain  
Nim : 1410300020  
Jenis Kelamin : Perempuan  
Agama : Islam  
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Ilmu Hukum/Hukum Tata Negara  
Alamat : Perumnas Pijorkoling, Kec. Padangsidempuan Tenggara,  
Kota Padangsidempuan.

2. Nama Orang Tua  
Ayah : Zulkarnain  
Pekerjaan : PNS  
Ibu : Rosmini Hasibuan  
Pekerjaan : Ibu Rumahtangga  
Alamat : Perumnas Pijorkoling, Kec. Padangsidempuan Tenggara,  
Kota Padangsidempuan.

3. Pendidikan  
a. SD 200301 Pudun, Tamat Tahun 2006  
b. SMP N 5 Padangsidempuan, Tamat Tahun 2009  
c. SMA N 3 Padangsidempuan, Tamat Tahun 2012  
d. Tahun 2014 melanjutkan Pendidikan Program S-1 Institut Agama Islam Negeri Padangsidempuan (IAIN) Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum.